

Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2019). *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*. (SWP-Studie, 23/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019S23>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

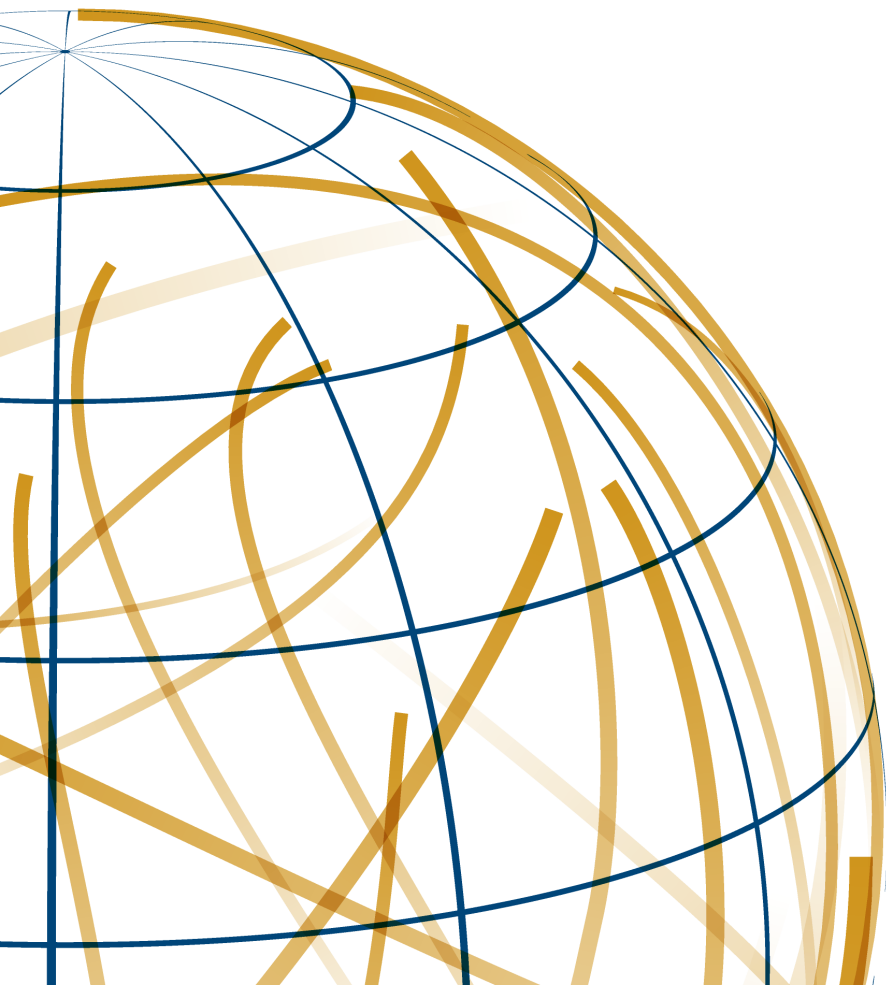
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der
Leibniz
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Peter Rudolf

Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 23
Oktober 2019, Berlin

- Das amerikanisch-chinesische Konfliktsyndrom setzt sich aus mehreren Elementen zusammen. Ihm zugrunde liegt eine regionale, aber auch zunehmend globale Statuskonkurrenz.
- Diese Konkurrenz um Einfluss mischt sich mit einem ideologischen Antagonismus, der auf amerikanischer Seite inzwischen stärker in den Mittelpunkt gerückt ist.
- Da sich die USA und China als potentielle militärische Gegner sehen und die Planungen danach ausrichten, prägt auch das Sicherheitsdilemma die Beziehungsstruktur.
- Die strategische Rivalität ist besonders an der maritimen Peripherie Chinas ausgeprägt, dominiert von militärischen Bedrohungsvorstellungen und der amerikanischen Wahrnehmung, China wolle in Ostasien eine exklusive Einflussosphäre etablieren.
- Die globale Einflusskonkurrenz ist aufs engste mit der technologischen Dimension der amerikanisch-chinesischen Rivalität verwoben. Es geht dabei um die Vorherrschaft im digitalen Zeitalter.
- Für die internationale Politik birgt die sich intensivierende strategische Rivalität zwischen den beiden Staaten die Gefahr, sich zu einem strukturellen Weltkonflikt zu verdichten. Dieser könnte eine De-Globalisierung in Gang setzen und zwei Ordnungen entstehen lassen, die eine von den USA dominiert, die andere von China.

SWP-Studie

Peter Rudolf

Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 23
Oktober 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2019

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S23

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Die USA und der Aufstieg Chinas
8	Machtübergangstheorien als Deutungsrahmen
10	Machtkonkurrenz als Narrativ der amerikanischen Chinapolitik
13	Zur Struktur des Konfliktsyndroms
13	Statuskonkurrenz
15	Ideologische Differenz
16	Sicherheitsdilemma
20	Dimensionen und Dynamik der strategischen Rivalität
21	Zur regionalen Dimension
23	Zur globalen Dimension
27	Zur technologischen Dimension
32	Perspektiven
32	Strategische Rivalität statt geopolitischer Verständigung
33	Rivalität mit China als strukturierendes Prinzip der US- Außenpolitik?
35	Konsequenzen für Europa
38	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe
Amerika*

Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt

Chinas Aufstieg wird in den USA weithin als Gefahr für die eigene Machtposition im internationalen System gesehen. Die Vorstellung eines unaufhaltenden wirtschaftlichen und militärischen Aufstiegs Chinas und eines relativen Machtverfalls der USA ruht zwar auf fragwürdigen Annahmen und Projektionen. Dennoch ist China der einzige Akteur, der als potentielle Supermacht den Status der USA bedrohen kann. Machtverschiebungen können, so heißt es, die Stabilität des internationalen Systems gefährden, wenn die vorherrschende und die aufsteigende Macht nicht in der Lage sind, sich über Führung und Ordnung des internationalen Systems zu verständigen. Das legt die Machtübergangstheorie nahe, über die in den USA ebenso wie in China rege debattiert wird und die während der letzten Jahre unter dem Stichwort »Thukydides-Falle« in die öffentliche Diskussion ausstrahlte. Diese Theorie ist problematisch, ihr Erklärungswert strittig. Als Deutungsrahmen beeinflusst sie aber die Perzeptionen sowohl in den USA als auch in China. Einerseits sensibilisiert dieser Interpretationsrahmen für die Risiken eines Machtübergangs, andererseits verdichten sich in dieser Deutung einzelne eher regionale oder lokale Konflikte zu einem globalen Hegemonialkonflikt.

Vor dem Hintergrund dieser Debatte und der Erwartung, eine aufstrebende Macht werde zwangsläufig die bestehende internationale Ordnung in Frage stellen, ist das Narrativ der »Großmächtekonkurrenz« zu sehen, wie es die Trump-Administration propagiert. Washington betrachtet China als durchweg revisionistische Macht, die im indopazifischen Raum nach regionaler und langfristig nach weltweiter Hegemonie strebt. Peking bestreitet dies, nährt aber die amerikanische Wahrnehmung durch manches in seiner Außenpolitik. Die Trump-Administration will den machtpolitischen und ideologischen Konflikt mit China offensiv austragen. Sie hat mit der bisherigen Linie der China-Politik gebrochen, die aus einer Mischung von politischer und wirtschaftlicher Kooperation sowie militärischer Risikoabsicherung und Abschreckung bestand. Dieser konfrontative Ansatz kann sich auf breite Zustimmung stützen. In der gegenwärtigen chinakritischen

Grundstimmung gibt es kaum politische Anreize, die politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Bedrohung durch China zu relativieren. Die global geführte Auseinandersetzung mit China scheint zu einem neuen strukturierenden Prinzip amerikanischer Außenpolitik zu werden.

Für die internationale Politik birgt die sich intensivierende strategische Rivalität die Gefahr, sich zu einem strukturellen Weltkonflikt zu verdichten. Die Rede von einer Art neuem Kalten Krieg, die in der amerikanischen Diskussion vielfach geführt wird, ist daher nicht ganz abwegig.

Analogien ersetzen jedoch keine Analyse. Es geht darum, diesen sich entwickelnden Weltkonflikt zu verstehen, das heißt die Struktur des ihm zugrundeliegenden Konfliktsyndroms, Dimensionen und Dynamik der strategischen Rivalität und Folgen für die internationale Politik. Dieser Weltkonflikt könnte eine De-Globalisierung in Gang setzen und zwei Ordnungen entstehen lassen, die eine von den USA dominiert, die andere von China. Eine solche Bipolarisierung des internationalen Systems würde Deutschland in eine schwierige Lage bringen.

Das amerikanisch-chinesische Konfliktsyndrom setzt sich aus mehreren Elementen zusammen. Seine Grundlage bildet eine regionale, aber auch zunehmend globale Statuskonkurrenz. In den USA hat Chinas erwarteter und tatsächlicher Machtzuwachs Ängste vor einem Statusverlust hervorgerufen. China wird als langfristige Bedrohung für die internationale Führungsposition der USA wahrgenommen, also auch für die damit verbundenen sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Privilegien und Vorteile. Diese Konkurrenz um Einfluss mischt sich mit einem ideologischen Antagonismus, der auf amerikanischer Seite inzwischen stärker in den Mittelpunkt gerückt ist. Ein wichtiger Grund dafür dürfte sein, dass der Systemkonflikt innenpolitisch mobilisierende Kraft in der machtpolitischen Konkurrenz entfaltet. Schon diese Mischung aus Statuskonkurrenz und ideologischer Differenz gibt dem Konfliktsyndrom seinen besonderen Charakter. Da sich die USA und China seit der Taiwan-Krise 1996 (wieder) als potentielle militärische Gegner sehen und die Planungen danach ausrichten, prägt auch das Sicherheitsdilemma die Beziehungsstruktur. Beide Seiten sind nicht besonders sensibel für dadurch ausgelöste wechselseitige Bedrohungsvorstellungen. Denn die Antagonisten verstehen sich selbst als defensive, friedliche Mächte, unterstellen der jeweils anderen Seite aber offensive Absichten.

Da China und USA potentielle militärische Kontrahenten und nicht nur Statuskonkurrenten und Systemantagonisten sind, lässt sich das Verhältnis der beiden als komplexe strategische Rivalität verstehen. Diese ist besonders an der maritimen Peripherie Chinas ausgeprägt, dominiert von militärischen Bedrohungsvorstellungen und der amerikanischen Auffassung, China wolle in Ostasien eine exklusive Einflussosphäre etablieren. Im Südchinesischen Meer kollidiert der amerikanische Anspruch auf freien Zugang zu den Weltmeeren mit dem chinesischen Bestreben, eine Sicherheitszone zu errichten und die amerikanische Interventionsfähigkeit zu konterkarieren.

Weniger bedeutsam, aber gleichwohl vorhanden sind die militärischen Bedrohungspereptionen in der globalen Einflusskonkurrenz, die mittlerweile auch die Arktis umfasst. Die gegenwärtige Administration ist überzeugt, dass Chinas weltweit wachsende wirtschaftliche und politische Präsenz auf Kosten der USA geht. Deshalb versucht Washington mit Anreizen und Druck, andere Staaten vom Ausbau ihrer wirtschaftlichen Beziehungen mit China abzubringen. Wie die Kampagne gegen den chinesischen Konzern Huawei zeigt, ist die globale Einflusskonkurrenz aufs engste mit der technologischen Dimension der amerikanisch-chinesischen Rivalität verwoben. Es geht dabei um die Vorherrschaft im digitalen Zeitalter. Diese Dimension des Konflikts ist deshalb so essentiell, weil technologische Führung weltwirtschaftliche Wettbewerbsvorteile schafft und die Basis für militärische Überlegenheit sichert.

Zur Politik, China den Zugang zu amerikanischer Technologie zu verweigern, gehören auch verschärfte US-Exportkontrollen. Die USA werden wahrscheinlich versuchen, die europäischen Verbündeten in diese Politik einzubeziehen. Dabei stehen Washington zwei Optionen zur Verfügung, die sich nicht ausschließen, sondern ergänzen: Zum einen könnte die Administration anstreben, ein neues Regime multilateraler Exportkontrollen ins Leben zu rufen. So spielte das Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom) eine wichtige Rolle in der Eindämmungspolitik, bevor es 1994 aufgelöst wurde. Zum anderen könnten die USA die extraterritorialen Hebel ihrer Exportkontroll- und Sanktionsgesetze nutzen. Deren Wirksamkeit hat die Trump-Administration im Falle Iran den Verbündeten bereits nachdrücklich demonstriert.

Die USA und der Aufstieg Chinas

Die USA verstehen sich als pazifische Macht, aber auch als internationale Führungsmacht. Deshalb stellt sie der Aufstieg Chinas vor eine gewaltige Herausforderung. Einerseits betrachten die USA diese autoritäre Macht militärisch als potentiellen Gegner, andererseits sind sie mit China wirtschaftlich stark verflochten. Vorherrschend im Diskurs und auch in der öffentlichen Wahrnehmung verbreitet ist die Auffassung, China gefährde die Machtposition der USA.¹

Ob und wenn ja wann China die USA wirtschaftlich und militärisch einholen oder gar überholen wird, ist indes keineswegs ausgemacht. Chinesische Statistiken sind nicht vertrauenswürdig, Fortschreibungen bisheriger Trends problematisch.² Doch die amerikanische Debatte über den Umgang mit China konzentriert sich geradezu obsessiv auf dessen wachsende wirtschaftliche und militärische Machtressourcen. Der Blick richtet sich dabei vor allem auf Chinas enormes wirtschaftliches Wachstum, gemessen am Bruttoinlandsprodukt oder an untergeordneten Indikatoren, etwa Handels- und Finanzflüssen. Nun geben die Höhe des Bruttoinlandsprodukts, der Umfang der Militärausgaben oder der Composite Indicator of National Capability (CINC), der weitere Indikatoren berücksichtigt, keine wirklich verlässliche Auskunft über die Machtressourcen eines Landes. Legt man diese Daten zugrunde, wäre China Mitte des 19. Jahrhunderts eine Supermacht gewesen, doch im Land selbst gilt diese Zeit weithin als Beginn des »Jahrhunderts der Erniedrigung«. Kritiker argumentieren, die einseitige Verwendung dieser Indikatoren führe dazu,

das Machtpotential bevölkerungsreicher Staaten zu überschätzen. Zieht man von diesen »Bruttoressourcen« die tatsächlichen Produktionskosten (Inputs plus negative externe Effekte) sowie die Ausgaben für Sozialwesen und (innere) Sicherheit ab, sieht die »Nettoeinschätzung« ganz anders aus. Dann wird deutlich, dass die USA wirtschaftlich und militärisch weit überlegener sind, als es in der Debatte um den Aufstieg Chinas und den relativen Niedergang der USA suggeriert wird. Folgt man dieser Sicht, dann bleiben die USA, gemessen an ihren Machtressourcen, für lange Zeit unangefochten.³ China ist jedoch die einzige Macht, die zumindest als »emerging potential superpower« bezeichnet werden kann.⁴

3 Siehe Michael Beckley, »Stop Obsessing about China: Why Beijing Will Not Imperil U.S. Hegemony«, in: *Foreign Affairs*, 21.9.2018; ders., »The Power of Nations: Measuring What Matters«, in: *International Security*, 43 (2018) 2, S. 7–44; ders., *Unrivaled. Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2018. — China mag noch weiter wirtschaftlich wachsen, aber mancher Einschätzung zufolge wird dem Aufstieg wegen der massiven Überalterung der Bevölkerung nach dem Jahr 2050 schnell der Niedergang folgen. Siehe Collin Meisel/Jonathan D. Moyer, »Preparing for China's Rapid Rise and Decline«, in: *War on the Rocks*, 15.4.2019; die skeptische Sicht ist auch zu finden bei Charles Parton, »Today's China Will Never Be a Superpower«, in: *Financial Times*, 27.5.2019; ferner Daniel C. Lynch, »Is China's Rise Now Stalling?«, in: *The Pacific Review*, 32 (2019) 3, S. 446–474.

4 Siehe dazu im Detail Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth, »The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position«, in: *International Security*, 40 (Winter 2015/16) 3, S. 7–53.

1 So erwarten 53% der (erwachsenen) Amerikaner, dass in den nächsten 30 Jahren China die USA als die wichtigste (»main«) Supermacht ablösen werde. Siehe Kim Parker/Rich Morin/Juliana Menasce Horowitz, *America in 2050*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 21.3.2019.

2 Siehe Derek Scissors, *US-China: Who Is Bigger and When*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, März 2019.

Machtübergangstheorien als Deutungsrahmen

Die durch Chinas Aufstieg ausgelöste machtpolitische Dynamik in Asien und zunehmend auch weltweit bildet den großen geopolitischen Umbruch, mit dem die USA seit geraumer Zeit konfrontiert sind.⁵ Aller historischen Erfahrung nach ist es keine leichte Aufgabe, eine aufstrebende Großmacht in das internationale System zu integrieren. In ihrem Bemühen um Rohstoffe, Märkte und Militärstützpunkte tendieren solche Staaten dazu, ihre Aktivitäten auszuweiten und dabei Konflikte mit anderen Mächten heraufzubeschwören, selbst wenn sie keine aggressive, revisionistische oder risikobereite Außenpolitik betreiben.⁶ So hat China vor allem im Zuge der Belt and Road Initiative (BRI) seine Aktivitäten und Unternehmungen auf zahlreiche Länder ausgedehnt. Um die getätigten Investitionen sowie die See- und Landverbindungen zu sichern, dürfte China seine Fähigkeiten zur Machtprojektion verstärken.⁷ Der Ausbau der chinesischen Flotte fordert die Seemacht USA und ihre »maritime Hegemonie« heraus.⁸

Machtverschiebungen bergen große Risiken für die Stabilität des internationalen Systems.

Machtverschiebungen bergen beträchtliche Risiken für die Stabilität des internationalen Systems, sofern die aufsteigende Macht und die bisherige Vormacht sich nicht über Führung und Ordnung verständigen

können. Dies gilt zumindest dann, wenn man zwei in der »realistischen« Sicht internationaler Politik verankerten Theorien folgt: der Machtübergangstheorie (power transition theory) und der Zyklen-theorie. Beide sind moderne Varianten einer Deutung, die auf den antiken Strategen und Historiker Thukydides zurückgeht. Er interpretierte den Peloponnesischen Krieg, der im 5. Jahrhundert vor Christus ausgetragen wurde, als unvermeidliches Ergebnis des »Machtzuwachses der Athener, der den Spartanern Furcht einflößte und sie zum Krieg zwang«.⁹ Thukydides gilt damit als Begründer der Theorie »hegemonialer Kriege«.¹⁰ So wird in heutigen Machtübergangstheorien eine in etwa gleiche Machtverteilung als kriegsauslösend gesehen, eine ungleiche dagegen als friedensfördernd.¹¹ Dahinter steht die Überlegung, dass Gefälle in der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Modernisierung zwischen Staaten die Machtverteilung verändern und dass die Wahrscheinlichkeit eines Krieges dann am größten ist, wenn ein nicht saturierter Herausforderer sich mit seiner militärischen Macht dem führenden Staat im internationalen System annähert. Strittig ist, ob eher der Herausforderer zu den Waffen greift oder die führende Macht einen Präventivkrieg beginnt.¹² Die Machtübergangshypothese findet sich auch in jenen historisch-strukturellen Theorien, welche die Entwicklung des neuzeitlichen Staatensystems aus zyklischen Prozessen zu erklären suchen. Hegemoniale Kriege, also jene zwischen Hegemonialmacht und Herausforderer über die Führung und Ordnung des internationalen Systems, ergeben sich demnach aus dem Ungleichgewicht zwischen der politischen Ordnung des internationalen Systems und der tatsächlichen Machtverteilung, die sich im Laufe der

5 Zur Debatte siehe etwa Yuen Foong Khong, »Primacy or World Order? The United States and China's Rise — a Review Essay«, in: *International Security*, 38 (Winter 2013/2014) 3, S. 153–175; John J. Mearsheimer, »Can China Rise Peacefully?«, in: *The National Interest*, 25.10.2014.

6 Grundsätzlich dazu siehe Randall L. Schweller, »Managing the Rise of Great Powers. History and Theory«, in: Alastair Iain Johnston/Robert S. Ross (Hg.), *Engaging China. The Management of an Emerging Power*, London/New York: Routledge, 1999, S. 1–31.

7 Siehe Gal Luft, *Silk Road 2.0: US Strategy toward China's Belt and Road Initiative*, Washington; D.C.: Atlantic Council, Oktober 2017, S. 47f.

8 Umfassend dazu Michael Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität*, Baden-Baden: Nomos, 2017; zur »maritimen Hegemonie« siehe auch Robert S. Ross, »Nationalism, Geopolitics, and Naval Expansionism from the Nineteenth Century to the Rise of China«, in: *Naval War College Review*, 71 (2018) 4, S. 10–44.

9 Thukydides, *Der Peloponnesische Krieg*, Stuttgart: Reclam, 1966, I, S. 23, 57.

10 Robert Gilpin, »The Theory of Hegemonic War«, in: Robert I. Rotberg/Theodore K. Rabb (Hg.), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1989, S. 15–37.

11 Siehe Jacek Kugler/A. F. K. Organski, »The Power Transition: a Retrospective and Prospective Evaluation«, in: Manus I. Midlarsky (Hg.), *Handbook of War Studies*, Boston u.a.: Unwin Hyman, 1989, S. 171–194.

12 Siehe Randall L. Schweller, »Domestic Structure and Preventive War. Are Democracies More Pacific?«, in: *World Politics*, 44 (1992) 2, S. 235–269.

Geschichte aufgrund ungleicher Wachstumsprozesse ändert.¹³

Varianten der Machtübergangstheorie sind in der amerikanischen Debatte vielfach zu finden und prägen den Blick auf den Aufstieg Chinas.¹⁴ Auch im chinesischen Diskurs sind sich zahlreiche Akteure der Risiken gewahr, die mit Pekings Machtzuwachs einhergehen. Wie der amerikanische Expertendiskurs ist die Diskussion in China ebenfalls von realistischen Sichtweisen und Machtübergangsvorstellungen gekennzeichnet.¹⁵ In der strategischen Debatte dort ist die Erwartung verbreitet, Amerika als das mächtigste Land werde seine Ressourcen nutzen, um Status und Privilegien zu bewahren und Chinas weiteren Aufstieg zu behindern.¹⁶

Die sowohl in den USA als auch in China geführte Diskussion über die sogenannte Thukydides-Falle¹⁷ zeugt vom Bewusstsein für die Gefahren, die Chinas Aufstieg mit sich bringt. In den Jahren der Präsidentschaft Obamas lautete der Grundduktus, wie er in einer Reihe öffentlicher Äußerungen zu vernehmen war: Wir haben die Risiken im Blick, die sich daraus ergeben, wenn eine aufsteigende Macht auf eine etablierte trifft. Auch hohe chinesische Regierungsvertreter bis hin zu Präsident Xi Jinping bekundeten wiederholt ihre Absicht, die Thukydides-Falle zu vermeiden.¹⁸ Das Bewusstsein für die Risiken, die aus dem chinesischen Aufstieg und dem damit verbundenen Machtanspruch erwachsen, hat sich in

der Rede von einem »neuen Typ von Großmachtbeziehungen« niedergeschlagen, der zwischen USA und China anzustreben sei. Über dieses von Xi Jinping 2012 propagierte Konzept wird in China rege debattiert, doch fehlt ihm bisher die Substanz. Es bleibt auf einige vage Prinzipien beschränkt, namentlich Verzicht auf Konfrontation, wechselseitiger Respekt für die (nicht näher bestimmten) Kerninteressen und Orientierung an beiderseitigem Nutzen.¹⁹

Machtübergangstheorien sind problematisch, ihr Erklärungswert ist strittig. Sie sind jedoch nicht bloß ein theoretisches, sondern ein auch »politisches Konstrukt«.²⁰ In diesem Sinne fungieren sie als Deutungsrahmen (frame), beeinflussen Perzeptionen und sind politisch wirkmächtig. Mit Hilfe von Deutungsrahmen lassen sich Fakten in einen Zusammenhang stellen und der Strom der Ereignisse strukturieren. Deutungsrahmen dienen der Definition von Problemen und der Diagnose ihrer Ursachen. Sie enthalten Beurteilungsmaßstäbe ebenso wie Lösungen und tragen dazu bei, dass bestimmte Fragen und Probleme aus der Diskussion herausfallen. Auf diese Weise sind sie ein Mittel, um politische Realität zu schaffen.²¹

Konflikte, die in einzelnen Politikbereichen existieren und eher regionalen oder lokalen Charakter haben, summieren sich aus der Machtübergangsperspektive zu einem globalen Hegemonialkonflikt. Begrenzte Konflikte gewinnen eine tendenziell übersteigerte machtpolitische Bedeutung. In dem Maße, in dem chinesische Politik das Machtübergangskonstrukt in den USA nährt und stärkt, kann sich daraus möglicherweise eine Art selbsterfüllende Prophezeiung entwickeln. Zumindest kann das Konstrukt

13 Siehe Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1981.

14 Zur Problematik siehe etwa Christopher Layne, »The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana«, in: *International Affairs*, 94 (2018) 1, S. 89 – 111.

15 Siehe See-Won Byun, »China's Major-Powers Discourse in the Xi Jinping Era: Tragedy of Great Power Politics Revisited?«, in: *Asian Perspective*, 40 (2016), S. 493 – 522.

16 Siehe Andrew J. Nathan/Andrew Scobell, »How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears«, in: *Foreign Affairs*, 91 (2012) 5, S. 32 – 47; Suisheng Zhao, »A New Model of Big Power Relations? China-US Strategic Rivalry and Balance of Power in the Asia-Pacific«, in: *Journal of Contemporary China*, 24 (2015) 93, S. 377 – 397.

17 Mit diesem Begriff hat der Politikwissenschaftler Graham Allison in einer Fülle von kassandrahaften Publikationen seit 2012 den Kerngedanken der Machtübergangstheorie popularisiert. Siehe etwa Graham Allison, »The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?«, in: *The Atlantic*, 24.9.2015.

18 Siehe Rosemary Foot, »Constraints on Conflict in the Asia-Pacific: Balancing the War Ledger«, in: *Political Science*, 66 (2014) 2, S. 119 – 142 (129ff).

19 Siehe Jinghan Zeng, »Constructing a »New Type of Great Power Relations«: The State of Debate in China (1998 – 2014)«, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, 18 (2016) 2, S. 422 – 442; Gudrun Wacker, »The Irreversible Rise. A New Foreign Policy for a Stronger China«, in: Alessia Amighini/Axel Berkofsky (Hg.), *Xi's Policy Gambles: The Bumpy Road Ahead*, Mailand: Italian Institute for International Political Studies, 2015, S. 65 – 77 (67f).

20 Hierzu und zum Folgenden siehe Steve Chan, *The Power-Transition Discourse and China's Rise*, Oxford: Oxford Research Encyclopedia of Politics, Mai 2017, Zitat S. 17; ders., »More than One Trap: Problematic Interpretations and Overlooked Lessons from Thucydides«, in: *Journal of Chinese Political Science*, 24 (2019) 1, S. 11 – 24.

21 Zur Rolle von »frames« siehe etwa Robert M. Entman, *Projections of Power. Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 2004, S. 5f.

konfliktverhärtend wirken, wenn damit die Furcht einhergeht, China könne irgendwann in der Lage sein, die Spielregeln des internationalen Systems zu bestimmen.²² Der Grund dafür ist, dass der Deutungsrahmen bereits die Erwartung enthält, eine aufsteigende Macht werde gleichsam automatisch die bestehende Ordnung in Frage stellen. In welchem Maße und in welchem Sinne China tatsächlich eine revisionistische Macht ist, bedarf dann keiner weiteren differenzierten Diskussion. Revisionismus kann revolutionär ausgerichtet sein, das heißt auf die Umwälzung der internationalen Normen, der Institutionen und der Statushierarchie abzielen. Er kann aber auch reformistisch orientiert sein, also darauf abstellen, einige Institutionen und Normen zu verändern sowie den Status des eigenen Landes zu erhöhen.²³ »Revisionistisch« ist ein Etikett, das innen- wie außenpolitischen Zwecken dient, aber kaum das gesamte Verhalten eines Staates beschreibt. Staaten können sich auf manchen Gebieten am Status quo orientieren, auf anderen revisionistisch agieren.²⁴ So stellt auch China die derzeitige internationale Ordnung nicht grundsätzlich in Frage. Sie besteht ohnehin aus vielen Prinzipien, Normen und funktionalen Regimen, von denen China manche unterstützt, andere ablehnt.²⁵ Der Begriff »revisionist stakeholder« fasst vielleicht am treffendsten die chinesische Position zusammen: China agiert im Rahmen bestehender internationaler Organisationen, vor allem im System der Vereinten Nationen (VN), und beharrt dabei auf einem traditionellen Verständnis staatlicher Souveränität. Allerdings lehnt China die amerikanisch-westliche Dominanz in internationalen Institutionen ab und ist unzufrieden mit dem eigenen

Status. Aus chinesischer Sicht entspricht dieser nicht mehr der gewachsenen Macht des Landes und dem relativen Machtverlust der USA.²⁶ Im Übrigen gelten die USA in China als revisionistische Macht, die seit Ende des Ost-West-Konflikts danach trachtet, die internationale Umwelt umzugestalten.²⁷

Machtkonkurrenz als Narrativ der amerikanischen Chinapolitik

In den USA hat sich, wenn man offizielle Dokumente und Stellungnahmen der Trump-Administration zum Maßstab nimmt, die Perzeption eines durch und durch »revisionistischen« China durchgesetzt. Getrogen habe die Hoffnung, die Einbindung Chinas in internationale Institutionen und die internationale Wirtschaft werde das Land zu einem verlässlichen Partner machen. Vielmehr sei China (wie auch Russland) entschlossen, »eine Welt zu formen, die den US-Werten und -Interessen entgegengesetzt ist«. Beide Mächte – China und Russland – machten den USA deren »geopolitische Vorteile streitig und versuchen, die internationale Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern«.²⁸ In den Augen des Pentagons strebt China kurzfristig nach regionaler Hegemonie im indopazifischen Raum

22 Zur Kritik siehe Richard Ned Lebow/Benjamin Valentino, »Lost in Transition: a Critical Analysis of Power Transition Theory«, in: *International Relations*, 23 (2009) 3, S. 389–410.

23 Zu dieser Unterscheidung siehe Barry Buzan, »China in International Society: Is »Peaceful Rise« Possible?, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 3 (2010) 1, S. 5–36 (17f).

24 Siehe Steve Chan/Weixing Hu/Kai He, »Discerning States' Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US«, in: *European Journal of International Relations*, 25 (2019) 2, S. 613–640.

25 Siehe Alastair Iain Johnston, »The Failures of the »Failure of Engagement« with China«, in: *The Washington Quarterly*, 42 (2019) 2, S. 99–114 (100–103). Zur Thematik siehe auch Zhongying Pang, »China and the Struggle over the Future of International Order«, in: Hanns W. Maull (Hg.), *The Rise and Decline of the Post-Cold War Order*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2018, S. 235–251.

26 Suisheng Zhao, »A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order«, in: *Journal of Contemporary China*, 27 (2018) 113, S. 643–658. Zu einer differenzierten Sicht der chinesischen Position siehe auch Michael J. Mazarr/Timothy R. Heath/Astrid Stuth Cevallos, *China and the International Order*, Santa Monica: Rand Corporation, 2018.

27 Siehe Nathan/Scobell, »How China Sees America« [wie Fn. 16]; Jennifer Lind, »Asia's Other Revisionist Power. Why U.S. Grand Strategy Unnerves China«, in: *Foreign Affairs*, 96 (2017) 2, S. 74–82.

28 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 3, Zitate auf S. 25 (»China and Russia want to shape a world antithetical to U.S. values and interests.«) und S. 27 (»In short, they are contesting our geopolitical advantages and trying to change the international order in their favor.«). Trump selbst sprach in seiner Rede zur Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie von »a new era of competition« und davon, dass Russland und China »seek to challenge American influence, values, and wealth«. »Remarks by President Trump on the Administration's National Security Strategy«, Washington, D.C., 18.12.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>> (eingesehen am 16.4.2018).

und längerfristig nach globaler Vorrangstellung.²⁹ China wolle, wie es Außenminister Pompeo formulierte, die »wirtschaftlich und militärisch vorherrschende Macht der Welt werden sowie seine autoritäre Gesellschaftsvision und seine korrupten Praktiken weltweit verbreiten.«³⁰ Diese Äußerungen legen nahe, dass wichtige Akteure in der Trump-Administration Worst-case-Annahmen über die langfristigen Absichten der chinesischen Führung hegen und zu Maximen für den Umgang mit China erhoben haben.³¹

Nach Auffassung der Trump-Administration soll der machtpolitische und ideologische Konflikt mit einem expansiven und autoritären China offensiv ausgetragen und die Beziehung zwischen den beiden Ländern im Sinne des »America First« neu gestaltet werden.³² Offenbar betrachtet die Administration die Beziehung zu China ganz im Sinne einer »Nullsummenlogik«.³³ Die Vorstellung, beide Seiten könnten von der Verdichtung der Beziehungen profitieren, scheint ihr fernzuliegen. Deshalb hat sie mit der bisherigen Grundlinie der amerikanischen China-Politik gebrochen.

29 »As China continues its economic and military ascendance, it seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and, ultimately global preeminence in the long-term.« Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington, D.C., 1.6.2019, S. 8.

30 »China wants to be the dominant economic and military power of the world, spreading its authoritarian vision for society and its corrupt practices worldwide«, zitiert in: Edward Wong/Catie Edmonson, »Trump Administration Plans to Sell More than \$2 Billion of Arms to Taiwan«, in: *The New York Times*, 6.6.2019.

31 Zur akademischen Debatte darüber, ob Staaten die Intentionen anderer Mächte, verstanden als die situationsbezogenen Handlungspläne, vor allem die künftigen, mit hinlänglicher Gewissheit einschätzen können, siehe Sebastian Rosato, »The Inscrutable Intentions of Great Powers«, in: *International Security*, 39 (Winter 2014/15) 3, S. 48–88.

32 »Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy toward China«, Washington, D.C.: Hudson Institute, 4.10.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>> (»to re-set America's economic and strategic relationship, to finally put America first«).

33 Zur »Nullsummen-« vs. »Positivsummenlogik« in der amerikanischen Chinapolitik siehe Thomas J. Christensen, »Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward Asia«, in: *International Security*, 31 (2006) 1, S. 81–126.

Ziel amerikanischer Strategie war es bis dahin, China stärker in das internationale System zu integrieren, im Idealfall als konstruktiver Akteur in ein Mächtekonzert unter amerikanischer Führung. Diese Strategie setzte jedoch keineswegs voraus, dass Chinas weiterer Aufstieg zwangsläufig auf friedlichem Wege stattfindet. Auch frühere US-Administrationen rechneten mit der Möglichkeit einer geopolitischen Rivalität und ihren Risiken, einschließlich einer militärischen Konfrontation. Bewahrung der amerikanischen militärischen Überlegenheit und Ausbau der Sicherheitsbeziehungen mit Staaten in der asiatisch-pazifischen Region bildeten daher zentrale Elemente der bis Trump geltenden China-Politik, die Kooperation und Risikoabsicherung verband. Seit Mitte der 2000er Jahre spielte indes die Risikoabsicherung eine wachsende Rolle. Damit reagierten die USA auf den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg Chinas, die Modernisierung seines Militärs und den beginnenden globalen Ausgriff des Landes. Deutlicher Ausdruck der amerikanischen Entschlossenheit, eine asiatisch-pazifische Macht zu bleiben und eine regionale Hegemonie Chinas nicht zu akzeptieren, war das sogenannte Rebalancing unter Obama. Das bedeutete die Stärkung des Allianzsystems in der asiatisch-pazifischen Region, intensivere Beziehungen mit dortigen Staaten wie Indien und Vietnam, mehr Engagement in regionalen Organisationen und vertiefte wirtschaftliche Integration durch die Trans-Pacific Partnership (TPP).³⁴

Bereits unter Präsident Obama hatte die Rede von der Ära neuer Großmachtkonflikte und dem angeblichen Fehlschlag der bisherigen Politik eingesetzt. Der Topos eines »assertive China« prägte den amerikanischen Diskurs.³⁵ Doch unter Obama suchte das

34 Siehe etwa Reinhard Wolf, »The U.S. as a Pacific Power? Chinas Aufstieg und die Zukunft der amerikanischen Weltführungspolitik«, in: Steffen Hagemann/Wolfgang Tönnemann/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2014, S. 87–113; zu den Diskussionen und Reaktionen Mitte der 2000er Jahre siehe auch Peter Rudolf, »Der Aufstieg Chinas und die USA: Perception und Strategie«, in: Gudrun Wacker (Hg.), *Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Studie 3/2006), S. 67–73.

35 Siehe Harry Harding, »Has U.S. China Policy Failed?«, in: *The Washington Quarterly*, 38 (2015) 3, S. 95–122; Björn Jerdén, »The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 7 (2014) 1, S. 47–88; Alastair Iain

Weißes Haus den Diskurs einzuhegen und wies das Pentagon an, den Begriff »great power competition« nicht zu verwenden, denn dies könne den Eindruck erwecken, die USA und China befänden sich geradezu unvermeidlich auf Kollisionskurs.³⁶

Die Trump-Administration propagiert das konfrontative Machtkonkurrenznarrativ mit aller Entschiedenheit.

Die Trump-Administration dagegen propagiert das konfrontative Machtkonkurrenznarrativ mit aller Entschiedenheit und bestimmt so die China-Debatte auf jene einzigartige Weise, die »autoritativen Sprechern« wie einem Präsidenten und Mitgliedern seiner Administration möglich ist. Sie präsentieren eine Interpretation der Vergangenheit (»Versagen der kooperativen Chinapolitik«), deuten die gegenwärtige Situation (»China macht den USA ihre Vormachtstellung streitig«) und offerieren mit Blick auf die Zukunft eine strategische Handlungsanweisung (»offensiver Austrag der Machtkonkurrenz mit allen Ressourcen«).³⁷

Das amerikanische Narrativ der Machtkonkurrenz wird im chinesischen Diskurs eher als Kalter-Kriegs- und Nullsummen-Mentalität kritisiert, statt es sich zu eigen zu machen.³⁸ Die chinesische Regierung streitet jegliches Streben nach Hegemonie oder Durchsetzung von Einflusssphären ab. China werde, so heißt es, nicht den Weg beschreiten, den andere Großmächte

eingeschlagen haben, als ihr Machtpotential wuchs.³⁹ China möchte eine wirtschaftliche, technologische und kulturelle Weltmacht werden und größeren Einfluss auf die Spielregeln internationaler Politik nehmen.⁴⁰ Das ist zumindest die Vision, die Xi Jinping als Teil der Erneuerung der chinesischen Nation verfolgt. Den Legitimitätsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas hat er so auch mit der Verwirklichung einer internationalen Führungsrolle Chinas verknüpft.⁴¹

Johnston, »How New and Assertive Is China's New Assertiveness?«, in: *International Security*, 37 (2013) 4, S. 7–48.

36 Siehe David B. Larter, »White House Tells the Pentagon to Quit Talking about ›Competition‹ with China«, in: *Navy Times*, 26.9.2016.

37 Grundsätzlich zur Rolle (dominanter) Narrative als Grundlage strategischer Orientierungen siehe Ronald R. Krebs, *Narrative and the Making of US National Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015. »Dominant narratives of national security establish the common-sense givens of debate, set the boundaries of the legitimate, limit what political actors inside and outside the halls of power can publicly justify, and resist efforts to remake the landscape of legitimation.« Ebd., S. 3.

38 Siehe Michael D. Swaine, *Chinese Views on the U.S. National Security and National Defense Strategies*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, China Leadership Monitor, 1.5.2018.

39 »In the future, no matter how strong it becomes, China shall never threaten anyone, seek hegemony or establish spheres of influence. History has proven and will continue to prove that China will not follow the beaten path of big powers seeking hegemony when it grows strong. Hegemony does not conform to China's values and national interests.« *Speech at the 18th Shangri-La Dialogue by Gen. Wei Fenghe, State Councilor and Minister of National Defense, PRC*, 2.6.2019.

40 Chu Shulong/Zhou Lanjun, »The Growing U.S.-China Competition under the Trump Administration«, in: National Committee on American Foreign Policy, *U.S.-China Relations: Manageable Differences or Major Crisis?*, New York, Oktober 2018, S. 10–18.

41 So Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution. Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2018, S. 190.

Zur Struktur des Konfliktsyndroms

Mittlerweile werden die Konflikte in den Beziehungen zu China nicht nur in der amerikanischen Debatte oft als eine Art neuer Kalter Krieg gedeutet – oder zumindest wird dieser als Folie genommen, um die Unterschiede des amerikanisch-chinesischen Konflikts zum amerikanisch-sowjetischen zu zeigen.⁴² In der Tat enthalten die amerikanisch-chinesischen Beziehungen einige Elemente, die bei allen Unterschieden eine gewisse Analogie zum Kalten Krieg oder, analytisch präziser, zum Ost-West-Konflikt nahelegen, jenem Konfliktsyndrom aus ideologischem Antagonismus, Sicherheitsdilemma, Rüstungskonkurrenz und globaler Machtrivalität.⁴³ Doch wie jede Analogie ist auch diese problematisch und von begrenztem Nutzen.

Statuskonkurrenz

Zugrunde liegt dem amerikanisch-chinesischen Konflikt eine regionale und globale Statuskonkurrenz in einer sich herausbildenden bipolaren Struktur des internationalen Systems. Als bipolar gilt gemeinhin die Zeit vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Auflösung der Sowjetunion. Auch wenn zwischen USA und Sowjetunion die Machtressourcen keineswegs gleich verteilt waren, so war der Abstand zwischen diesen beiden Staaten einerseits und weiteren Mächten andererseits beträchtlich. Versteht man Bipolarität in diesem Sinne der Machtverteilung im internationalen System, dann lässt sich von einer neuen Bipolarität sprechen, auch wenn keine Machtparität zwischen USA und China besteht.⁴⁴

Doch anders als im Falle USA und Sowjetunion existiert zwischen USA und China keine Konfrontation zweier abgeschotteter gegnerischer Blöcke, sondern eine Konkurrenz um Einfluss innerhalb eines globalisierten internationalen Systems, in dem die beiden Mächte wirtschaftlich hochgradig verflochten sind.⁴⁵ Was den Warenhandel angeht, war China 2018 Handelspartner Nummer eins der USA, der dritt-

⁴² Siehe etwa Charles Edel/Hal Brands, »The Real Origins of the U.S.-China Cold War«, in: *Foreign Policy*, 2.6.2019; David L. Roll, »The Key to Avoiding a New Cold War with China«, in: *The Washington Post*, 10.7.2019.

⁴³ Zur Interpretation des Ost-West-Konflikts siehe Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 20–26; der Begriff »Konfliktsyndrom« findet sich bei Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1988. Zur Problematik, den Kalten Krieg als Epochenbezeichnung zu verwenden, siehe aus historiographischer Sicht Gottfried Niedhart, »Der Ost-West-Konflikt. Konfrontation im Kalten Krieg und Stufen der Deeskalation«, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 50 (2010), S. 557–594 (593f). — Mit dem Kalten Krieg war ursprünglich eine historische Periode im Ost-West-Verhältnis gemeint, die Anfang der 1970er Jahre von der Entspannung abgelöst wurde, der Phase der Détente. Ende dieses Jahrzehnts kam es wieder zu einer Periode erhöhter Spannungen, damals mitunter als »zweiter Kalter Krieg« bezeichnet. Nach dem Zerfall der Sowjetunion war dann weithin vom Ende des Kalten Krieges die Rede.

⁴⁴ Siehe dazu Øystein Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics. China, the United States, and Geostructural Realism*, New York: Columbia University Press, 2018. Ob das gegenwärtige internationale System noch immer unipolar ist oder sich auf Bipolarität oder gar Multipolarität zubewegt, ist eine akademische Frage. Sie bewegt vor allem jene Realisten, von deren Warte aus die Machtverteilung im internationalen System strukturell das Verhalten von Staaten prägt. Dies ist im Zusammenhang mit einer alten Debatte darüber zu sehen, ob multipolare oder bipolare Systeme stabiler sind. — Siehe ferner Richard Maher, »Bipolarity and the Future of U.S.-China Relations«, in: *Political Science Quarterly*, 133 (2018) 3, S. 497–525.

⁴⁵ Zur Einschätzung siehe die Beiträge in »Policy Roundtable: Are the United States and China in a New Cold War?«, in: *Texas National Security Review*, 15.5.2018.

größte Exportmarkt für amerikanische Produkte und die Hauptquelle von Importen. Für China sind die USA das Land, das die Rangliste der Abnehmer chinesischer Produkte anführt.⁴⁶ Zwischen den beiden Volkswirtschaften besteht zudem eine hochgradige »industrielle Interdependenz«,⁴⁷ die sich seit den frühen 1990er Jahren als Folge einer geradezu revolutionären Veränderung in der Organisation industrieller Fertigung herausgebildet hat: Viele Produkte aus den USA enthalten Komponenten, die in China hergestellt wurden. Wechselseitige Abhängigkeiten sind auch insofern entstanden, als China lange den größten Anteil an amerikanischen Staatsanleihen hielt, bis Japan es im Juli 2019 in dieser Rolle ablöste.⁴⁸

Chinas Machtzuwachs hat in den USA Ängste geweckt, den Status als international vorherrschende Supermacht zu verlieren.

Chinas Machtzuwachs hat in den USA Ängste geweckt, den Status als international vorherrschende Supermacht zu verlieren. Staaten (bzw. die sie vertretenden Akteure) mögen Status als Ziel an sich anstreben, wie in sozialpsychologischen Ansätzen postuliert wird. Danach verschafft ein hoher Status das psychisch befriedigende Gefühl der Überlegenheit über andere Personen oder Staaten, und die Furcht vor dem Statusverlust erscheint als bedrohlich für die eigene Identität. Aber mit Status verbinden sich auch

materielle Gewinne. China bedroht langfristig nicht nur den Status der USA als Vormacht, sondern auch die sich daraus ergebenden Privilegien und wirtschaftlichen Vorteile.⁴⁹ Deren Art und Umfang werden in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich eingeschätzt.⁵⁰ China könnte, so wird geglaubt, politisch, wirtschaftlich und technologisch vorherrschenden Einfluss in der Welt gewinnen, in großem Maßstab Regeln und Standards setzen und eine Art »illiberale Einflussphäre« aufbauen. In diesem Falle wären Sicherheit und Wohlstand der USA nicht mehr im bisherigen Maße gewährleistet.⁵¹ Befürchtet wird, dass die USA nicht mehr die unumstrittene Nummer eins wären, dass der Dollar seine Bedeutung als internationale Reservewährung verlöre, dass die USA nicht mehr attraktiv für die Finanzzuflüsse wären, die amerikanischen Wohlstand sichern helfen, und dass sie nicht mehr ihre Interessen fern des eigenen Territoriums und nahe am potentiellen Gegner verteidigen könnten. All dies würde die Handlungsfreiheit der USA empfindlich beschneiden.⁵²

⁴⁶ Als knappen Überblick siehe Andres B. Schwarzenberg, *U.S.-China Trade and Economic Relations: Overview*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 7.8.2019 (In Focus).

⁴⁷ So Barry C. Lynn, »War, Trade and Utopia«, in: *The National Interest*, 82 (Winter 2005/06), S. 31–38.

⁴⁸ Gelegentlich ist die Befürchtung zu hören, seine Position als wichtiger Gläubiger gebe China ein Druckmittel an die Hand. Doch aufgrund der wirtschaftlichen Interdependenz würde es sich auch auf China negativ auswirken, wenn das Land in großem Stil Schuldtitel abstieße. Zudem ließe der massive Verkauf von Staatsanleihen den Kurs des Dollar sinken – und damit auch den Wert der in chinesischer Hand verbleibenden Schuldtitel. Das US-Verteidigungsministerium kam daher in einem Bericht vom Juli 2012 zu dem Schluss, die amerikanischen Staatsanleihen verschafften China kein Zwangsmittel und keine »Abschreckungsoptionen«. Siehe Andres B. Schwarzenberg, *U.S.-China Investment Ties: Overview and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (In Focus), 28.8.2019. Zur Problematik siehe auch Daniel W. Drezner, »Bad Debts: Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics«, in: *International Security*, 34 (2009) 2, S. 7–45.

⁴⁹ Zur Problematik siehe William C. Wohlforth, »Unipolarity, Status Competition, and Great Power War«, in: *World Politics*, 61 (2009) 1, S. 28–57; Tudor A. Onea, »Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry«, in: *Review of International Studies*, 40 (2014) 1, S. 125–152; zu Statusansprüchen als Erklärung für revisionistische Politik siehe Johannes Sauerland/Reinhard Wolf, »Lateraler Druck, Statusansprüche und die Ursachen revisionistischer Großmachtspolitik«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 10 (2017) 1, Sonderheft »Revisionismus in der internationalen Politik«, S. 25–43; zum Statuskonflikt zwischen USA und China und den Risiken siehe Timothy R. Heath, »The Competition for Status Could Increase the Risk of a Military Clash in Asia«, *The Rand Blog*, 2.2.2018.

⁵⁰ Siehe Michael Mastanduno, »System Maker und Privilege Taker. U.S. Power and the International Political Economy«, in: *World Politics*, 61 (2009) 1, S. 121–154; Daniel W. Drezner, »Military Primacy Doesn't Pay (Nearly as Much as You Think)«, in: *International Security*, 38 (2013) 1, S. 52–79; Doug Stokes/Kit Waterman, »Security Leverage, Structural Power and US Strategy in East Asia«, in: *International Affairs*, 93 (2017) 5, S. 1039–1060.

⁵¹ Zu dieser Sicht siehe Ely Ratner, »There Is No Grand Bargain with China«, in: *Foreign Affairs*, 27.11.2018.

⁵² Ashley J. Tellis, *Balancing without Containment. An American Strategy for Managing China*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2014, S. 14, 18f.

Ideologische Differenz

Man mag darüber spekulieren, ob aus amerikanischer Sicht die Macht- und Statuskonkurrenz milder ausfiel sowie die Folgen für die hegemoniale Position der USA weniger bedrohlich erschienen, wenn China eine liberale Demokratie wäre. So aber ist die machtpolitische Konkurrenz mit einem ideologischen Systemantagonismus verwoben. Anders als im Falle der Ost-West-Konfrontation bildet er jedoch nicht den Kern der amerikanisch-chinesischen Rivalität. Aus Sicht der Sowjetideologie war eine dauerhafte Koexistenz mit dem von den USA geführten kapitalistischen System nicht möglich, und der angeblich unausweichliche weltweite Sieg des Kommunismus lieferte die Gewähr für die Sicherheit der Sowjetunion. Dieses Element fehlt im Konflikt zwischen USA und China. Chinas Sicht ist eher »nationalistisch als internationalistisch«.⁵³

Sicher war die Menschenrechtslage in China immer wieder Ursache für Irritationen in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen. Aber solange der Aufstieg Chinas nicht als globale Herausforderung wahrgenommen wurde und solange die Hoffnung mitschwang, China werde sich liberalisieren, wurde das Land in den USA nicht als ideologischer Antagonist gesehen. Aus chinesischer Sicht war diese ideologische Dimension schon immer ausgeprägter, denn westliche Vorstellungen von liberaler Demokratie und Meinungsfreiheit bedrohen die ideologische Dominanz der Kommunistischen Partei Chinas.⁵⁴

Mittlerweile ist im amerikanischen Diskurs zu hören, der ideologische Konflikt zwischen dem amerikanischen und dem chinesischen System habe eine ähnliche Dimension angenommen wie der zwischen amerikanischer Demokratie und sowjetischem Kommunismus.⁵⁵ So verbreitet sich in den USA die Sorge, dass Chinas wirtschaftlich erfolgreicher »autoritärer Kapitalismus« international ausstrahlt und Resonanz in einer Zeit findet, in welcher der Glaube an die Systemüberlegenheit des »demokratischen Kapitalismus« vielfach Zweifeln ausgesetzt ist. In dieser Sicht vermischen sich geopolitische Machtkonkurrenz und

ideologische Systemkonkurrenz.⁵⁶ Schon ist die Rede von China als »existentieller« Bedrohung für die USA und die Weltordnung.⁵⁷ Stephen Bannon, Trumps ehemaliger Berater, hat das »sich schnell militarisierende totalitäre« China zur »größten existentiellen Bedrohung, der sich die USA je gegenübersehen«, erhoben.⁵⁸ Er gehört zu den Gründern des neuen Committee on the Present Danger. Wie seine einst gegen die Sowjetunion gerichteten Vorläufer in den 1950er und 1970er Jahren will das Komitee die Öffentlichkeit für die neue Gefahr sensibilisieren und für eine Politik der Eindämmung mobilisieren, deren Ziel das Ende der kommunistischen Herrschaft in China sein soll. Solange die Kommunistische Partei dort herrsche, gebe es keine Hoffnung auf Koexistenz, lautet eines der Grundprinzipien des Komitees.⁵⁹

Die Trump-Administration stilisiert die Auseinandersetzung mit China zu einem ideologischen, ja zivilisatorischen Konflikt.

Die Trump-Administration stilisiert die Auseinandersetzung mit China zu einem ideologischen, ja zivilisatorischen Konflikt.⁶⁰ China wolle, so ist zu vernehmen, nichts weniger als die »Welt neu ordnen«.⁶¹

⁵⁶ Zu dieser Sicht siehe Tarun Chhabra, *The China Challenge, Democracy, and U.S. Grand Strategy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 15.2.2019 (Policy Brief).

⁵⁷ David Brooks, »How China Brings Us Together. An Existential Threat for the 21st Century«, in: *The New York Times*, 14.2.2019.

⁵⁸ Stephen Bannon, »We're in an Economic War with China. It's Futile to Compromise«, in: *The Washington Post*, 6.5.2019 (»rapidly militarizing totalitarian«, »greatest existential threat ever faced by the United States«).

⁵⁹ Siehe Josh Rogin, »China Hawks Call on America to Fight a New Cold War«, in: *The Washington Post*, 10.4.2019.

⁶⁰ Aus der Sicht der Direktorin des Planungsstabes, Kiron Skinner, befinden sich die USA in einem »fight with a really different civilization and a different ideology, and the United States hasn't had that before ... it's the first time that we'll have a great power competitor that is not Caucasian«. Zitate zu finden in Abraham M. Denmark, »Problematic Thinking on China from the State Department's Head of Policy Planning«, in: *War on the Rocks*, 7.5.2019.

⁶¹ »Today, China is working to export its model of authoritarianism through its ›Community of Common Destiny‹ to reshape global governance, utilizing the power of the Chinese economy to coerce and corrupt governments around the world that are already suffering from underdeveloped or unstable democracies and taking advantage of countries

⁵³ Odd Arne Westad, »The Sources of Chinese Conduct. Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?«, in: *Foreign Affairs*, 12.8.2019.

⁵⁴ Siehe Elsa Kania, »The ›Regime Security Dilemma‹ in US-China Relations«, in: *The Strategist*, 21.3.2019.

⁵⁵ So Robert D. Kaplan, »A New Cold War Has Begun«, in: *Foreign Policy*, 7.1.2019.

In einer solchen Sicht bleibt ausgeblendet, dass China keine »kohärente Ideologie mit internationaler Ausstrahlung« hat⁶² und chinesische Politik nicht darauf abzielt, Klientelsysteme mit derselben ideologischen Ausrichtung wie die Führungsmacht zu etablieren, wie es einst die Sowjetunion tat.⁶³ Die chinesische Führung unter Xi Jinping propagiert mittlerweile zwar eine Art »chinesisches Modell« für Entwicklungs- und Schwellenländer und stellt damit die liberale Demokratie als politisches Ideal in Frage. Für autoritäre oder ins Autoritäre abgleitende Staaten mag Chinas Herrschaftsmodell attraktiv sein.⁶⁴ Doch der wirtschaftliche Erfolg Chinas beruht auf spezifischen Voraussetzungen, nämlich einem großen Binnenmarkt, Arbeitskräften in Fülle, der Bereitschaft einer autoritären Regierung zu Experimenten und auf pragmatischer Improvisation. China unterstützt so manches autoritäre Regime, exportiert Überwachungstechnologie und übt Druck auf kritische Stimmen im Ausland aus. Aber zu einem Kampf gegen die Demokratie, zu einer Strategie der Unterminierung demokratischer Systeme summiert sich dies nicht.⁶⁵ Zu rechnen ist jedoch damit, dass auf amerikanischer Seite der Systemkonflikt mehr und mehr in den Vordergrund tritt, ein Systemkonflikt zwischen »digitalem Autoritarismus« und »liberaler Demokratie«⁶⁶

– eignet er sich doch dazu, nachhaltige innenpolitische Unterstützung für einen wirtschaftlich nicht kostenfreien Machtkonflikt mit China zu mobilisieren.⁶⁷

Sicherheitsdilemma

Auch wenn der ideologische Konflikt nicht die wichtigste Konfliktschicht ist, so ist doch zu erwarten, dass eine immer stärker akzentuierte »ideologische Differenz«⁶⁸ Bedrohungswahrnehmungen intensiviert und so das Sicherheitsdilemma zwischen USA und China verstärkt. Ebenso wenig wie einst der Ost-West-Konflikt lässt sich jedoch der chinesisch-amerikanische Konflikt auf ein Sicherheitsdilemma reduzieren.⁶⁹

Mit einem Sicherheitsdilemma ist Folgendes gemeint: In einem »anarchischen« internationalen System, das heißt einem System ohne übergeordnete Autorität, kann kein Staat sicher davor sein, angegriffen, beherrscht oder gar ausgelöscht zu werden. Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Sicherheit, sei es über Rüstung, territoriale Expansion oder Bündnisse, können jedoch die Sicherheit anderer Staaten verringern und so zu Macht- und Rüstungskonkurrenzen führen.⁷⁰ Strenggenommen müssen zwei miteinander

suffering from financial instability to push them toward the desired end state. Ultimately, China seems to think that it really can reorder the world«. Christopher A. Ford, Assistant Secretary of State for International Security and Nonproliferation, »Technology and Power in China's Geopolitical Ambitions«, Testimony to the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, D.C., 20.6.2019.

⁶² Jessica Chen Weiss, »No, China and the U.S. Aren't Locked in an Ideological Battle. Not Even Close.«, in: *The Washington Post*, 4.5.2019 (»no coherent ideology with international appeal«).

⁶³ Siehe die skeptischen Bemerkungen von Kevin Rudd, »How to Avoid an Avoidable War. Ten Questions about the New U.S. China Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 22.10.2018.

⁶⁴ Siehe etwa Andreas Möller Mulvad, »Xiism as a Hegemonic Project in the Making: Sino-communist Ideology and the Political Economy of China's Rise«, in: *Review of International Studies*, 45 (2019) 3, S. 449–470; Economy, *The Third Revolution* [wie Fn. 41], S. 221.

⁶⁵ Siehe Jessica Chen Weiss, »A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics«, in: *Foreign Affairs*, 98 (2019) 4, S. 92–102; siehe zudem Emily S. Chen, *Is China Challenging the Global State of Democracy?*, Honolulu: Pacific Forum, Juni 2019.

⁶⁶ So die Begriffe in Nicholas Wright, »How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order. The Coming

Competition Between Digital Authoritarianism and Liberal Democracy«, in: *Foreign Affairs*, 10.7.2018.

⁶⁷ Zur ideologischen Komponente von Großmachtkonflikten siehe Hal Brands, »Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great-Power Conflict«, in: *Survival*, 60 (2018) 5, S. 61–114.

⁶⁸ Generell zur Rolle der »ideologischen Differenz« für die Wahrnehmung von Bedrohungen siehe Mark L. Haas, *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789–1989*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2005.

⁶⁹ Zur Frage, ob und inwieweit im Kalten Krieg ein Sicherheitsdilemma bestand, siehe Robert Jervis, »Was the Cold War a Security Dilemma?«, in: *Journal of Cold War Studies*, 3 (2001) 1, S. 36–60.

⁷⁰ Dieser Begriff stammt ursprünglich von John H. Herz, dem Vordenker des »realistischen Liberalismus«, und wurde später von Robert Jervis ausgearbeitet. John H. Herz, »Idealist Internationalism and the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 2 (1950) 2, S. 157–180; Robert Jervis, »Cooperation under the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 30 (1978) 2, S. 167–214; ferner Charles L. Glaser, »The Security Dilemma Revisited«, in: *World Politics*, 50 (1997) 1, S. 171–201; Shiping Tang, »The Security Dilemma: a Conceptual Analysis«, in: *Security Studies*, 18 (2009) 3, S. 587–623.

verbundene Dilemmata unterschieden werden.⁷¹ Zum einen gibt es auf der Ebene der Außenpolitik das grundlegende »Dilemma der Interpretation«, welches entsteht, wenn Intentionen und Fähigkeiten anderer Staaten eingeschätzt werden müssen. Geht es ihnen im defensiven Sinne um die eigene Sicherheit, oder hegen sie offensive Absichten? Zum anderen eröffnet sich das »Dilemma der Reaktion«, sobald Politiker und Planer das Verhalten eines anderen Staates in bestimmter Weise interpretiert haben und sich entscheiden müssen, entweder die eigene Verteidigung zum Zweck der Abschreckung zu stärken oder beschwichtigende Signale auszusenden. Baut die eine Seite ihre militärischen Fähigkeiten aus, weil sie der Gegenseite fälschlich aggressive Absichten unterstellt, kann dies eine Spirale sich verfestigender Feindschaft auslösen. Hier kommt auf der Ebene der Interaktion das »Sicherheitsparadoxon« zum Tragen: Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Sicherheit können mehr Unsicherheit erzeugen. Schätzt ein Staat jedoch die Absichten und Fähigkeiten der anderen Seite irrtümlich als nicht aggressiv ein, setzt er sich unter Umständen Gefahren aus.

In der »klassischen« Form bezieht sich das Konzept des Sicherheitsdilemmas auf eine Situation, in der offensive Militärdoktrinen und Militärpotentiale eine Gefahr für die territoriale Integrität darstellen, sei es in Form einer Invasion, sei es in Gestalt eines nuklearen Erstschlages. Gegenüber China haben die USA eine wechselseitige nukleare Verwundbarkeit bisher nicht als Grundlage der strategischen Beziehung akzeptiert.⁷² Denn dies könnte, so die Befürchtung, als Ausdruck mangelnder amerikanischer Entschlossenheit verstanden werden, die eigenen Verbündeten und Interessen in Asien zu verteidigen. Peking wäre zudem durch eine solche Botschaft wohl nicht davon zu überzeugen, dass die USA keine Pläne hegen, das chinesische Nuklearpotential im Ernstfall auszuschalten.⁷³ So schenkt man in der chinesischen Diskussion auch der amerikanischen Versicherung keinen

Glauben, der Aufbau von Raketenverteidigungssystemen richte sich nicht gegen das chinesische strategische Nuklearpotential.⁷⁴

China hat in seiner öffentlich dargelegten Nukleardoktrin dem Ersteinsatz von Atomwaffen eine Absage erteilt und setzt auf eine Minimalabschreckung gesicherter Vergeltungsfähigkeit.⁷⁵ Peking befürchtet, die von Washington betriebene Entwicklung von Kapazitäten zu Aufklärung, Überwachung und zum »conventional prompt global strike« sowie der Aufbau von Raketenverteidigungssystemen könnten die chinesische Zweitschlagsfähigkeit gefährden. Noch ist das chinesische Nukleararsenal zahlenmäßig sehr begrenzt. Offizielle Angaben gibt es nicht; nach Schätzungen verfügt China über rund 290 Atomsprengköpfe.⁷⁶ Ein gewisser Ausbau dieses Potentials ist jedoch im Gange. Das schließt offenbar ein, die Zahl von Raketen mit Mehrfachgefechtsköpfen zu erhöhen. Die USA stehen nun vor einer Entscheidung. Werden sie im Verhältnis zu China die eigene nukleare Verwundbarkeit hinnehmen, die sich aus der Stationierung mobiler Interkontinental- und seegestützter ballistischer Atomraketen ergeben mag? Oder werden sie eine Strategie der Schadensbegrenzung verfolgen, die zumindest die Möglichkeit eröffnet, die eigenen Verluste zu begrenzen, falls die Abschreckung versagt? Zu diesem Zweck benötigen die USA gemäß der traditionellen Logik ihrer Abschreckungspolitik auch Optionen, das gegnerische Nukleararsenal präemptiv auszuschalten.⁷⁷

Eine gesicherte chinesische Zweitschlagsfähigkeit könnte, so wird in der amerikanischen Diskussion

71 Die folgenden Unterscheidungen und die Begrifflichkeit (»dilemma of interpretation«, »dilemma of reaction«, »security paradox«, »security dilemma sensibility«) sind zu finden bei Ken Booth/Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma. Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, S. 4–7.

72 Siehe Adam Mount, *The Case against New Nuclear Weapons*, Washington, D.C.: Center for American Progress, Mai 2017, S. 41.

73 Siehe Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford: Stanford University Press, 2016, S. 173.

74 Zur chinesischen Bedrohungsperzeption siehe Susan Turner Haynes, »China's Nuclear Threat Perceptions«, in: *Strategic Studies Quarterly*, 10 (2016) 2, S. 25–62.

75 Siehe im Folgenden detailliert Eric Heginbotham u.a., *China's Evolving Nuclear Deterrent. Major Drivers and Issues for the United States*, Santa Monica: Rand Corporation, 2017; David C. Logan, »Hard Constraints on a Chinese Nuclear Breakout«, in: *The Nonproliferation Review*, 24 (2017) 1–2, S. 13–30; zur Kontinuität der chinesischen Nuklearstrategie gesicherter Vergeltung siehe M. Taylor Fravel, *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2019, S. 236–269.

76 Siehe Hans M. Kristensen/Matt Korda, »Chinese Nuclear Forces, 2019«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75 (2019) 4, S. 171–178.

77 Ausführlicher dazu Peter Rudolf, *Aporien atomarer Abschreckung. Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 15/2018), S. 16.

befürchtet, Chinas Risikobereitschaft in Krisen erhöhen: In der nuklearstrategischen Debatte wird dies als »Stabilitäts-Instabilitäts-Paradox« bezeichnet.⁷⁸ Gemeint ist, dass Stabilität auf strategischer Ebene eine Seite womöglich dazu verleitet, begrenzte Gewalt in der Erwartung einzusetzen, die andere werde vor einem massiven Vergeltungsschlag zurückschrecken, da dies die beidseitige Zerstörung nach sich zöge. Nach dieser Auffassung droht eine gesicherte chinesische Zweitschlagsfähigkeit Zweifel unter den Verbündeten an der »erweiterten Abschreckung« hervorzurufen. Folgen die USA der bisherigen Linie nuklearer Abschreckungspolitik – das heißt präemptive schadensbegrenzende Counterforce-Optionen sicherzustellen, um glaubwürdige erweiterte Abschreckung zu gewährleisten⁷⁹ –, dann dürfte eine intensivierte Rüstungskonkurrenz die Folge sein.⁸⁰ Eine Nukleardoktrin wie die der USA, die auf Schadensbegrenzung im Falle eines Krieges abstellt, muss von China als bedrohlich wahrgenommen werden, ungeachtet der aus amerikanischer Sicht defensiven Motive.

In den amerikanisch-chinesischen Beziehungen wirkt das Sicherheitsdilemma aber auch in anderer Form, und zwar über die Taiwanfrage. Dieser ungelöste Souveränitätskonflikt birgt die Möglichkeit eines Krieges.⁸¹ Die chinesische Führung behält sich ausdrücklich den Einsatz militärischer Gewalt vor, um die völlige Unabhängigkeit Taiwans zu verhindern, wie Präsident Xi Jinping Anfang Januar 2019

noch einmal sehr deutlich betonte.⁸² Als Folge der 1978 vereinbarten Normalisierung des Verhältnisses zur Volksrepublik China hatten die USA zwar die offiziellen diplomatischen Beziehungen mit Taiwan beendet und den Verteidigungsvertrag aufgekündigt. Doch laut dem Taiwan Relations Act von 1979 ist es Politik der USA, jeden Versuch, die Zukunft Taiwans anders als mit friedlichen Mitteln zu entscheiden, als Bedrohung des Friedens und der Sicherheit im westlichen Pazifik anzusehen. Die USA, das ist der Kern der Politik »strategischer Ambiguität«, stellen amerikanische Antworten bei einer Bedrohung Taiwans in Aussicht, haben sich aber nicht formell auf eine Reaktion verpflichtet. Für China ist es ein defensives Ziel, die dauerhafte Unabhängigkeit Taiwans von Festlandchina zu verhindern. China will Taiwan mit militärischen Mitteln abschrecken, den Status quo zu verändern und die Unabhängigkeit zu erklären. Das kann jedoch auch als offensiv wahrgenommen werden, nämlich als Aufbau eines militärischen Drohpotentials, mit dem China die Wiedervereinigung erzwingen könnte. Als defensiv motiviert sehen die USA ihre Sicherheitszusage an Taiwan und die Lieferung von Waffensystemen, die eine Invasion durch die Volksrepublik China verhindern sollen. Peking könnte die defensive Rüstung Taiwans und die Bewahrung der amerikanischen Interventionsfähigkeit in einer Krise jedoch als Schutzschirm interpretieren, der es Taiwan ermöglichen könnte, die Unabhängigkeit zu erklären.⁸³

Aus chinesischer Sicht dient der Ausbau der eigenen Fähigkeiten zur Zugangs- und Raumverweigerung (anti-access/area denial) im Süd- und im Ostchinesischen Meer dazu, die »Kerninteressen« in der Region zu sichern. An erster Stelle steht dabei das

78 Zu diesem Paradoxon siehe etwa Bryan R. Early/Victor Asal, »Nuclear Weapons, Existential Threats, and the Stability-Instability Paradox«, in: *The Nonproliferation Review*, 25 (2018) 3, S. 223–247.

79 So Austin Long, »U.S. Strategic Nuclear Targeting Policy: Necessity and Damage Limitation«, in: The International Security Studies Forum, *Policy Roundtable 1–4 on U.S. Nuclear Policy*, 22.12.2016, <https://networks.h-net.org/node/28443/discussions/157862/issf-policy-roundtable-9-4-us-nuclear-policy#_Toc470037165> (eingesehen am 30.4.2018).

80 Siehe Charles L. Glaser/Steve Fetter, »Should the United States Reject MAD? Damage Limitation and U.S. Nuclear Strategy toward China«, in: *International Security*, 41 (2016) 1, S. 49–98; Fiona S. Cunningham/M. Taylor Fravel, »Assuring Assured Retaliation: China's Nuclear Posture and U.S.-China Strategic Stability«, in: *International Security*, 40 (2015) 2, S. 7–50.

81 Siehe Scott L. Kastner, »Is the Taiwan Strait Still a Flash Point? Rethinking the Prospects for Armed Conflict between China and Taiwan«, in: *International Security*, 40 (Winter 2015/16) 3, S. 54–92.

82 Siehe Chris Buckley/Chris Horton, »Xi Jinping Warns Taiwan that Unification Is the Goal and Force Is an Option«, in: *The New York Times*, 1.1.2019. In dem Bericht zur nationalen Verteidigung, der im Juli 2019 veröffentlicht wurde, heißt es mit Blick auf Taiwan: »China has the firm resolve and the ability to safeguard national sovereignty and territorial integrity, and will never allow the secession of any part of its territory by anyone, any organization or any political party by any means at any time. We make no promise to renounce the use of force, and reserve the option of taking all necessary measures.« *China's National Defense in the New Era*, Peking: The State Council Information Office of the People's Republic of China, Juli 2019, S. 7f.

83 Siehe Thomas J. Christensen, »The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict«, in: *The Washington Quarterly*, 25 (2002) 4, S. 5–21.

Bestreben, Taiwan daran zu hindern, sich für unabhängig zu erklären. Was im chinesischen Selbstverständnis politisch defensiv motiviert ist, wird aus amerikanischer Sicht als Aufbau von Offensivfähigkeiten wahrgenommen, die den USA die Möglichkeit zur Machtprojektion in der Region wenn nicht nehmen, so doch erschweren und mit hohen Risiken belasten.⁸⁴ Chinas »grand strategy« auch unter Xi Jinping mag im Kern defensiv sein. Doch in einer bedrohlich erscheinenden Umgebung, in der die chinesische Führung unsicher ist, ob sich ihre Macht und die Integrität des Staates auf Dauer bewahren lassen, kann auch eine »defensive Politik verdächtig aggressiv aussehen«.⁸⁵

Nun ist es keineswegs leicht für Staaten, aus dem Sicherheitsdilemma auszubrechen. Um den Gegner der eigenen defensiven Absichten zu versichern, sind Schritte notwendig, die womöglich als zu riskant gelten – zumindest dann, wenn die gegenwärtigen oder künftigen Absichten des Gegners als offensiv aufgefasst werden.⁸⁶ Sicherheitsdilemmata zwischen Staaten lassen sich zwar mit wechselseitigen transparenz- und vertrauensbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle abmildern.⁸⁷ Aber in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen scheint die Sensibilität für mögliche Sicherheitsdilemmata auf beiden Seiten begrenzt zu sein, da die vorherrschenden Narrative der eigenen Seite grundsätzlich defensive Absichten zuschreiben. Ob die chinesische Führung selbst an das von ihr propagierte Narrativ glaubt, lässt sich nicht beantworten. Dominante Narrative enthalten jedoch Parameter für die eigene Außenpolitik und bilden den Deutungsrahmen für die Wahrnehmung anderer Akteure. China sieht sich

im offiziellen Selbstverständnis als lange erniedrigte Macht, die den einstigen respektierten zentralen Platz nach dem Jahrhundert der Erniedrigung wieder einnehmen wird. Demnach sei China, wie die Geschichte gezeigt habe, ein friedlich gesinntes, nicht aggressiv-expansives Land, dessen Wiederaufstieg die Vereinigten Staaten behindern.⁸⁸ Auch in den USA ist die Sensibilität für das Sicherheitsdilemma nicht besonders ausgeprägt. Laut ihrem Selbstverständnis bilden die USA als liberale Demokratie per se keine Bedrohung für andere Staaten. Daher liege es im Interesse aller Wohlmeinenden, wenn Washington mit überlegener militärischer Stärke die internationale Stabilität garantiere.⁸⁹ Die Wechselwirkung zwischen defensivem, friedlichem Selbstbild und der Tendenz, dem Gegner offensive, aggressive Absichten zu attestieren, kann eine Konfliktschpirale auslösen.⁹⁰

84 Siehe James Johnson, *The US-China Military and Defense Relationship during the Obama Presidency*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018, S. 97f.

85 »The grand strategy it pursues is, at heart, defensive – and all the more implacable for that. And because it is a massive country, that defensive policy can look suspiciously aggressive.« Sulmaan Wasif Khan, *Haunted by Chaos. China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2018, S. 218.

86 Grundsätzlich zur Problematik siehe Evan Braden Montgomery, »Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty«, in: *International Security*, 31 (2006) 2, S. 151 – 185.

87 Siehe Adam P. Liff/G. John Ikenberry, »Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma«, in: *International Security*, 39 (2014) 2, S. 52 – 91 (88ff).

88 Siehe Merriden Varrall, *Chinese Worldviews and China's Foreign Policy*, Sydney: Lowy Institute, November 2015; Andrew Scobell, »Learning to Rise Peacefully? China and the Security Dilemma«, in: *Journal of Contemporary China*, 21 (2012) 76, S. 713 – 721. Diese Sicht eines friedliebenden, defensiven Chinas, das frei von allen hegemonialen Absichten ist, findet sich auch in *China's National Defense in the New Era* [wie Fn. 82].

89 Zu den möglichen Ursachen für diese Selbstwahrnehmung siehe Christopher J. Fettweis, »Unipolarity, Hegemony, and the New Peace«, in: *Security Studies*, 26 (2017) 3, S. 423 – 451 (443ff).

90 Grundsätzlich dazu siehe Nicholas J. Wheeler, *Trusting Enemies. Interpersonal Relationships in International Conflict*, Oxford: Oxford University Press, 2018, S. 92f; 273f. Grundlegend zum »Spiralmodell« und sich selbst erfüllenden Prophezeiungen siehe Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976, besonders S. 62 – 67.

Dimensionen und Dynamik der strategischen Rivalität

Das amerikanisch-chinesische Verhältnis lässt sich als komplexe »strategische Rivalität« interpretieren. Die beiden Protagonisten verstehen sich in der Wahrnehmung der politischen Führungen nicht nur als Statuskonkurrenten um Macht und Einfluss und als Systemantagonisten, sondern auch als potentielle militärische Gegner.⁹¹ Zu Zeiten des Kalten Krieges waren die USA und China schon einmal in einer damals regionalen strategischen Rivalität gefangen. Diese endete jedoch, als Peking mit Moskau brach und die USA sich daraufhin China zuwandten, das als Gegengewicht zur Sowjetunion fungieren sollte. Wenn man den Ursprung der heutigen strategischen Rivalität zeitlich festlegen möchte, dann war es die Auseinandersetzung wegen Taiwan im Jahre 1996, als die Möglichkeit einer militärischen Konfrontation in den Blick kam.⁹²

Die sich zuspitzende strategische Rivalität, die in unvereinbaren Zielen und wechselseitigen Bedrohungsvorstellungen wurzelt, hat eine regionale, eine globale und eine technologische Dimension. Regional geht es um die Vormacht im pazifischen Asien, global um Einfluss und im technologischen Bereich um die Führungsrolle. Das Wettstreiten um diese ist deshalb so ausgeprägt, weil die Einführung neuer bahnbrechender Technologien wirtschaftliches Wachstum schafft und weltwirtschaftlich Wettbewerbsvorteile sichert,

die auch militärisch nutzbar sind.⁹³ Das ist ein gewichtiger Unterschied zur Rüstungskonkurrenz mit der Sowjetunion: Gegen einen technologisch rückständigen Gegner konnte Washington die militärtechnologische Konkurrenz auf Bereiche verlagern, in denen die Sowjetunion schwach war. Nun aber sehen sich die USA einem Kontrahenten gegenüber, bei dem diese Option nicht besteht. Denn China hat technologisch aufgeholt und ist sogar führend in einigen Bereichen wie Quanten-Computing und Robotik. Die Bewahrung oder Wiederherstellung technologischer Führerschaft hat also eine eminente militärische Bedeutung.⁹⁴

⁹¹ Siehe grundsätzlich zu diesen Unterscheidungen Manjeet S. Pardesi, *Image Theory and the Initiation of Strategic Rivalries*, Oxford: Oxford Research Encyclopedia of Politics, März 2017.

⁹² Siehe Elsa B. Kania, »Not a »New Era« — Historical Memory and Continuities in U.S.-China Rivalry«, *The Strategy Bridge*, 7.5.2019. — Eine Fülle von Informationen zur historischen Entwicklung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen und der Konfliktpunkte liefern die Beiträge in Andrew T. H. Tan (Hg.), *Handbook of US-China Relations*, Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2016.

⁹³ Siehe Timothy R. Heath/William R. Thompson, »Avoiding U.S.-China Competition Is Futile: Why the Best Option Is to Manage Strategic Rivalry«, in: *Asia Policy*, 13 (2018) 2, S. 91 – 119 (105ff).

⁹⁴ Siehe Robert O. Work/Greg Grant, *Beating the Americans at Their Own Game. An Offset Strategy with Chinese Characteristics*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2019, S. 16. — Zurzeit wird darüber diskutiert, ob China militärtechnologisch wirklich mithalten kann. Gemeinhin wird angenommen, aufstrebende Staaten könnten militärtechnologisch rasch aufholen, da sie als »Trittbrettfahrer« existierende Waffensysteme durch Technologietransfer und Spionage imitieren oder replizieren können. Einer Studie zufolge lassen sich hochkomplexe moderne Waffensysteme aber keineswegs so einfach kopieren wie Waffen in früheren Zeiten; in ihre Produktion fließt eine Menge an erfahrungsgebundenem und organisatorischem Know-how ein. Siehe Andrea Gilli/Mauro Gilli, »Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage«, in: *International Security*, 43 (Winter 2018/19) 3, S. 141 – 189. Work und Grant, beide ehemalige hochrangige Pentagonbeamte, teilen diese skeptische Sicht nicht; siehe Work/Grant, *Beating the Americans*, S. 19.

Zur regionalen Dimension

Der amerikanisch-chinesische Konflikt ist im westlichen Pazifik, vor allem im Südchinesischen Meer, aufgrund der Interessenlagen und Bedrohungsvorstellungen auf beiden Seiten ausgeprägter als an der kontinentalen Peripherie Chinas.⁹⁵ Im »maritimen Asien« ist die Beziehung antagonistisch, von militärischen Bedrohungsvorstellungen durchtränkt und vom chinesischen Bestreben gekennzeichnet, die USA in ihrer bisherigen Rolle herauszufordern.⁹⁶ Auf amerikanischer Seite ist die Wahrnehmung verbreitet, dass China dabei ist, eine exklusive »maritime Einflussosphäre« im Südchinesischen Meer zu etablieren.⁹⁷ Demnach baue China seine militärischen Fähigkeiten aus, um der amerikanischen Interventionsfähigkeit an seiner Peripherie etwas entgegenzusetzen und seine militärische Macht in den ostasiatischen Raum und darüber hinaus zu projizieren. In Verbindung mit verstärkter wirtschaftlicher Einflussnahme diene dies dazu, die USA von Asien zu »entkoppeln« und die eigene Vorherrschaft in der Region zu gewährleisten.⁹⁸ Eine der großen Befürchtungen infolge der starken wirtschaftlichen Rolle Chinas lautet, das Land könne asymmetrische Wirtschaftsbeziehungen nutzen, um die sicherheitspolitische Orientierung anderer Staaten zu beeinflussen. China könne versuchen, die Bündnisbeziehungen asiatisch-pazifischer Staaten mit den USA zu unterminieren und diese Länder zu veranlassen, sich an China anzulehnen. Ausgeblendet bleibt bei dieser Sorge, dass die Volkswirtschaften der ostasiatischen Staaten (abgesehen von Nordkorea) global integriert sind. Chinas Fähigkeit, wirtschaftliche Stärke sicherheitspolitisch zu instrumentalisieren, dürfte daher begrenzt sein.⁹⁹

95 Umfassend dazu siehe Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik* [wie Fn. 8], S. 195–260.

96 Siehe Joel Wuthnow, »Asian Security without the United States? Examining China's Security Strategy in Maritime and Continental Asia«, in: *Asian Security*, 14 (2018) 3, S. 230–245.

97 Kurt M. Campbell/Ely Ratner, »The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations«, in: *Foreign Affairs*, 13.2.2018.

98 So etwa Ashley J. Tellis, »Protecting American Primacy in the Indo-Pacific«, Testimony, Senate Armed Services Committee, Washington, D.C., 25.4.2017, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tellis_04-25-17.pdf> (eingesehen am 16.4.2018).

99 »As China's market power over Singapore, Malaysia, and Australia grew, each strengthened strategic cooperation with

Im chinesischen Diskurs herrscht die Selbstwahrnehmung vor, dass China keineswegs, wie auf amerikanischer Seite vermutet, externe Akteure aus der Region verdrängen will. China sei vielmehr einem offenen Regionalismus verpflichtet. Das chinesische Verhalten im Südchinesischen Meer, namentlich die entschlossene Behauptung fragwürdiger, historisch begründeter territorialer Ansprüche und der Aufbau militärischer Außenposten auf künstlichen Inseln, kann jedoch als Indiz gewertet werden, dass China sich auf eine Politik des Ausschlusses zubewegt.¹⁰⁰ Im Südchinesischen Meer kollidieren zum einen Chinas Ansprüche auf einige Inseln, aus der Flut ragende Erhebungen und Felsenriffe mit denjenigen der Anrainerstaaten Vietnam, Philippinen, Malaysia und Brunei. Zum anderen erhebt Chinas Souveränitätsansprüche im Gebiet der sogenannten Neun-Striche-Linie, das den Großteil des Südchinesischen Meeres ausmacht und sich mit den ausschließlichen Wirtschaftszonen (Exclusive Economic Zones) der genannten vier Staaten und Indonesiens überlappt. Zudem interpretiert China (wie einige andere Länder) die Seerechtskonvention in dem Sinne, dass Staaten das Recht haben, in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone, die bis 200 Seemeilen vor die Küste reicht, militärische Aktivitäten anderer Staaten zu regulieren und zu verbieten. Diese Auffassung weisen die USA entschieden zurück.¹⁰¹

the US. US strategic superiority in maritime East Asia, rather than Chinese market power, determined their alignment preferences.« Robert S. Ross, »On the Fungibility of Economic Power: China's Economic Rise and the East Asian Security Order«, in: *European Journal of International Relations*, 25 (2019) 1, S. 302–327 (318).

100 Ob China auf Dauer an der Linie festhält, keine Exklusionsdoktrin zu verfolgen, mag offenbleiben. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es in China eine historisch begründete Abneigung gegen Doktrinen dieser Art gibt, erinnern sie doch an die japanische Einflussphärenpolitik der 1930er Jahre. Siehe Steven F. Jackson, *China's Regional Relations in Comparative Perspective. From Harmonious Neighbors to Strategic Partners*, London: Routledge, 2018, S. 146–152. Vertreten wird die These, dass es China nicht um die Rückgewinnung verlorenen Territoriums, sondern in expansivem Sinne um eine Einflussosphäre geht; siehe etwa Denny Roy, »Assertive China: Irredentism or Expansionism?«, in: *Survival*, 61 (2019) 1, S. 51–74.

101 Im Detail siehe Michael McDevitt, »Whither Sino-U.S. Relations: Maritime Disputes in the East and South China Seas?«, in: National Committee on American Foreign Policy, *U.S.-China Relations: Manageable Differences or Major Crisis?* [wie Fn. 40], S. 41–52; Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Com-*

China mag noch keine kohärente Strategie für das Südchinesische Meer haben, zumindest keine, die auf Vorherrschaft zielt, wie sie auf amerikanischer Seite oft im Sinne eines chinesischen Masterplans unterstellt wird. Die bisherige Politik lässt sich als Ausdruck einer »impliziten Strategie« deuten, die aus chinesischer Sicht die Verteidigung von (wie fragwürdig auch immer begründeten) Rechten mit der Bewahrung von Stabilität in der Region zu verbinden sucht. Nach wie vor gibt es in China eine Debatte zwischen Vertretern unterschiedlicher Ansätze. Hardliner propagieren die Notwendigkeit chinesischer Kontrolle in dieser Region. Pragmatiker wollen chinesische Souveränitätsansprüche nicht um den Preis regionaler Instabilität durchsetzen. Moderate sehen die Notwendigkeit, Unterstützung in der Region zu gewinnen.¹⁰²

Im Südchinesischen Meer prallen unvereinbare seerechtliche Positionen aufeinander.

Im Südchinesischen Meer prallen unvereinbare seerechtliche Positionen aufeinander, deren Konflikt-haltigkeit für die amerikanisch-chinesischen Beziehungen im Laufe des letzten Jahrzehnts immer deutlicher geworden ist.¹⁰³ Grundlage dafür ist der zentrale Konflikt zwischen dem amerikanischen Anspruch auf Freiheit der Meere und dem chinesischen Anspruch auf eine Einflussphäre. Gespeist wird der Konflikt durch die wechselseitige Bedrohungsvorstellung, die andere Seite könne in einer Krise Seeverbindungen im Südchinesischen Meer blockieren, die für die Handelsschifffahrt wichtig sind. Sollte China sich zu einem solchen Schritt entschließen, wären die wirtschaftlichen Kosten vermutlich eher gering, wenn der Schiffsverkehr nach Australien, Japan oder Südkorea umgeleitet werden

müsste, etwa über die Sunda- oder die Lombok-Passage. Doch ein großer Teil der Güter, die über das Südchinesische Meer verschifft werden, kommt von China oder geht dorthin. China hat insofern großes Interesse an ungehindertem Schiffsverkehr. Die chinesische Seite befürchtet, die USA könnten in einer Krise die Straße von Malakka abriegeln und so die chinesische Energieversorgung empfindlich treffen.¹⁰⁴

Der geopolitische Konflikt über das Südchinesische Meer ist zudem mit der nuklearen Dimension verwoben.¹⁰⁵ China scheint dieses Meer im Sinne einer geschützten Bastion für nuklear bewaffnete U-Boote auszubauen, mit denen das Land die Zweitschlagsfähigkeit gegenüber den USA sicherstellen will. Vier dieser Boote sind nach amerikanischen Angaben bereits im Dienst, weitere offenbar in Planung.¹⁰⁶ Noch verfügt China über keine seegestützten strategischen Raketen, die vom Südchinesischen Meer aus nicht nur Alaska und Guam, sondern auch die kontinentalen USA erreichen können. Sie scheinen für die nächste Generation strategischer U-Boote geplant.¹⁰⁷ Wegen der begrenzten Reichweite seiner gegenwärtig im Dienst stehenden seegestützten Nuklearraketen wäre China in einer ernsthaften internationalen Krise vermutlich bestrebt, die Unterwasser-schiffe durch die Engstellen der »ersten Inselkette« (die von den Kurilen über die japanischen Inseln und

¹⁰⁴ Siehe James Laurenceson, »Economics and Freedom of Navigation in East Asia«, in: *Australian Journal of International Affairs*, 71 (2017) 5, S. 461–473. Zur chinesischen Befürchtung, die USA könnten die Straße von Malakka blockieren, und zur geringen Gefahr einer chinesischen Blockade siehe auch Bobby Andersen/Charles M. Perry, *Weighing the Consequences of China's Control over the South China Sea*, Cambridge, MA: The Institute for Foreign Policy Analysis, November 2017, S. 12f; Marc Lanteigne, »China's Maritime Security and the »Malacca Dilemma««, in: *Asian Security*, 4 (2008) 2, S. 143–161.

¹⁰⁵ Siehe Andrew Scobell, »The South China Sea and U.S.-China Rivalry«, in: *Political Science Quarterly*, 133 (2018) 2, S. 199–224.

¹⁰⁶ Siehe Michael Paul, *Chinas nukleare Abschreckung. Ursachen, Mittel und Folgen der Stationierung chinesischer Nuklearkraftwerke auf Unterseebooten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2018 (SWP-Studie 17/2018); Tong Zhao, *Tides of Change. China's Nuclear Ballistic Missile Submarines and Strategic Stability*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018.

¹⁰⁷ Ein neues Raketenmodell mit einer Reichweite von geschätzt 9000 km befindet sich in der Testphase. Siehe Kristensen/Korda, »Chinese Nuclear Forces, 2019« [wie Fn. 76], S. 175f.

petition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23.8.2019 (CRS Report).

¹⁰² So Feng Zhang, »Chinese Thinking on the South China Sea and the Future of Regional Security«, in: *Political Science Quarterly*, 132 (2017) 3, S. 435–466; ders., »China's Long March at Sea: Explaining Beijing's South China Sea Strategy, 2009–2016«, in: *The Pacific Review* (online), 19.3.2019.

¹⁰³ Siehe Huiyun Feng/Kai He, »The Bargaining Dilemma between the United States and China in the South China Sea«, in: Huiyun Feng/Kai He (Hg.), *US-China Competition and the South China Sea Disputes*, London: Routledge, 2018, S. 14–28.

Taiwan bis Borneo reicht) in die tieferen und damit sichereren Pazifikgewässer zu verlagern. Schon die Sicherung des Südchinesischen Meeres gegen die amerikanischen Kräfte zur strategischen U-Boot-Bekämpfung ist enorm herausfordernd – der Ausbau künstlicher Inseln muss auch in diesem Zusammenhang gesehen werden. Der Schutz strategischer U-Boote auf der Fahrt in den westlichen Pazifik erfordert vermutlich mehr Überwasserschiffe, als China bislang im Dienst hat.¹⁰⁸

War der Ost-West-Konflikt in seiner europäischen Zentralregion durch klar definierte Einflussphären in gewissem Sinne stabilisiert, so ist die geostrategische Situation in Ostasien eine andere, instabilere. Es fehlt an einer deutlichen Abgrenzung von Einflussphären und an respektierten Pufferzonen. Chinas Bemühen, innerhalb der ersten Inselkette eine Art Sicherheitszone zu schaffen, fordert die Seemacht USA heraus.¹⁰⁹

In dieser Region birgt eine sich zuspitzende Krise zwischen USA und China beträchtliche militärische Instabilitätsrisiken. Washington nimmt an, dass China in einer Krise offensive präemptive Optionen verfolgen wird. Jedenfalls sind nach Einschätzung der USA die Anreize zu einem präemptiven Vorgehen gegen ihre Streitkräfte in der Region groß, etwa in Form massiver Raketen salven. Die amerikanischen Streitkräfte müssen daher in der Lage sein, einem Überraschungsangriff standzuhalten. Wie groß die chinesischen Fähigkeiten zu solchen offensiven Operationen sind, lässt sich aus amerikanischer Sicht nicht genau bestimmen. Zum Zweck der Abschreckung geben Staaten, auch die USA, einen Teil ihrer Fähigkeiten kund, aber versuchen andere im Verborgenen zu halten, so dass der Gegner im Ungewissen bleibt. Diese Unklarheit über die Fähigkeiten des Kontrahenten treibt die Konkurrenz im Rüstungsbereich mit an. Wollen die USA mit Blick auf einen regionalen Konflikt militärisch gegenüber China »wettbewerbsfähig« bleiben, müssen sie ihre Fähigkeiten ausbauen, chinesische Systeme mit weitreichenden Waffen, vor allem Marschflugkörpern, zu zerstören.¹¹⁰ Nach der Aufkündigung des INF-

Vertrages sind die USA prinzipiell in der Lage, Mittelstreckensysteme in Asien zu stationieren. Möglich wäre das auf der Insel Guam, die zum Territorium der USA gehört, aber auch im Norden Japans, auf den südlichen Philippinen oder im nördlichen Australien, sofern diese verbündeten Staaten zustimmen. Mit konventionell bestückten Mittelstreckensystemen könnten die USA chinesische Kräfte im Südchinesischen und Ostchinesischen Meer zerstören, ohne maritime Verbände in diese Risikozonen zu entsenden. Damit entfielen auch die Notwendigkeit, zunächst Raketen systeme auf dem chinesischen Festland auszuschalten, die amerikanische Überwasserschiffe gefährden würden. Ein solcher Angriff könnte unbeabsichtigt auch chinesische Atomraketen oder ihre Kommando- und Kontrolleinrichtungen neutralisieren, da konventionelle und nukleare Kräfte auf chinesischer Seite räumlich vermischt zu sein scheinen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass China in einer ernsthaften Konfrontation versucht sein könnte, Nuklearwaffen einzusetzen, bevor sie außer Gefecht gesetzt werden.¹¹¹

Zur globalen Dimension

Die Trump-Administration sieht Chinas wachsende weltweite politische und wirtschaftliche Präsenz im Sinne der Nullsummenlogik, der zufolge Chinas Einfluss auf Kosten der USA gehe. Mit Argwohn verfolgt Washington vor allem Chinas Belt and Road Initiative (BRI). In der BRI und beim Aufbau der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) verbinden sich wirtschaftliche und geopolitische Ziele. China erschließt neue Märkte, um seine industriellen Überkapazitäten zu nutzen, baut Straßen- und Schienennetze aus, um weniger abhängig von verwundbaren Seeverbindungen zu werden, und erweitert mit Blick auf die

108 Siehe *The Impact of Chinese Supporting Capabilities*, Peking: Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, 24.10.2018.

109 Siehe Tunsjø, *Return of Bipolarity in World Politics* [wie Fn. 44], S. 133 – 138.

110 Siehe »China's Competitive Strategy: An Interview with Robert O. Work«, in: *Strategic Studies Quarterly*, 13 (2019) 1, S. 2 – 11. Robert O. Work war von 2014 bis 2017 Under Secretary of Defense.

111 Siehe Nathan Levine, »Why America Leaving the INF Treaty is China's New Nightmare«, in: *The National Interest*, 22.10.2018; Eric Sayers, »The Intermediate-range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance«, in: *War on the Rocks*, 13.2.2018; zu den Eskalationsrisiken siehe auch James M. Acton, »Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War«, in: *International Security*, 43 (2018) 1, S. 56 – 99; Caitlin Talmadge, »Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States«, in: *International Security*, 41 (2017) 4, S. 50 – 92.

Machtkonkurrenz seine wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten.¹¹²

Anfänglich hatte die Trump-Administration noch recht zurückhaltend auf die Initiative reagiert und gar einen Vertreter zum ersten BRI-Forum im Jahre 2017 entsandt. Doch bald verhärtete sich die amerikanische Position. Andere Länder wurden vor der »Schuldenfallen-Diplomatie« gewarnt, mit der China seinen politischen Einfluss erhöhen wolle. Immer wieder wird das Beispiel Sri Lanka angeführt. Dort übernahm China im Dezember 2017 den Hafen, der mit chinesischen Krediten gebaut wurde, die dann die Regierung Sri Lankas nicht zurückzahlen konnte.¹¹³ Dass dieser Fall bei näherer Analyse der chinesischen Politik eher die Ausnahme als die Regel ist, bleibt in der amerikanischen Kampagne gegen die Beteiligung an BRI-Projekten ausgespart.¹¹⁴

Die Trump-Administration propagiert den »Free and Open Indo-Pacific« als eine Art Gegennarrativ zur BRI. Es handelt sich dabei, wie treffend argumentiert wurde, um ein »strategisches Narrativ«, eine Erzählung mit dem Ziel, die eigenen Interessen zu befördern. Narrative reduzieren Komplexität und dienen auch dazu, innenpolitische und internationale Unterstützung zu mobilisieren. Auf der internationalen Ebene stellt das Narrativ die regelbasierte internationale Ordnung gegen eine von China gestaltete Ordnung. Auf der nationalen Ebene signalisiert es den Gegensatz von Demokratie und Autokratie. Auf der thematischen Ebene markiert es den Unterschied zwischen einer defensiven, status-quo-orientierten und einer expansiv-revisionistischen Politik. Dies alles ist gekennzeichnet von einer ausgeprägten »manichäischen« Zuspitzung.¹¹⁵

112 Siehe Kevin G. Cai, »The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics«, in: *Journal of Contemporary China*, 27 (2018) 114, S. 831–847; Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker, *Geoökonomie trifft Geopolitik. Chinas neue außenwirtschaftliche und außenpolitische Initiativen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2015 (SWP-Aktuell 52/2015).

113 Siehe Nectar Gan/Robert Delaney, »United States under Donald Trump Is Veering Away from China's Belt and Road«, in: *South China Morning Post*, 25.4.2019.

114 Siehe Friederike Böge, »Ohne großen Masterplan. Fakten widerlegen die These von der ›Schuldenfallen-Diplomatie‹ Chinas«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.5.2019; Agatha Kratz/Allen Feng/Logan Wright, »New Data on the ›Debt Trap‹ Question«, *Rhodium Group*, 29.4.2019.

115 Siehe Giulio Pugliese, »The ›Free and Open Indo-Pacific‹ as a Strategic Narrative, *China-US Focus*, 18.2.2019, <[https://](https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-free-and-open-indo-pacific-as-a-strategic-narrative)

Um weltweit mit Chinas Geldströmen zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten mithalten zu können, beschlossen die USA im Oktober 2018 per Gesetz, eine International Development Finance Corporation (IDFC) zu gründen. Sie soll US-Auslandsinvestitionen unterstützen und absichern. Wie es im entsprechenden Gesetz heißt, lautet ihr Ziel, »robuste Alternativen zu staatsgelenkten Investitionen durch autoritäre Regierungen« bereitzustellen. Diese neue Organisation soll im Oktober 2019 mit ihrer Arbeit beginnen. Sie übernimmt und erweitert Aufgaben, die bislang von der Overseas Private Investment Corporation (OPIC) und Teilen der U.S. Agency for International Development (USAID) ausgeführt wurden. Die OPIC wird in der neuen Organisation aufgehen. Das für die IDFC vorgesehene Volumen von 60 Milliarden US-Dollar bleibt weit unter dem, was China im Rahmen der BRI investiert. Schätzungen zufolge waren dies zwischen 2014 und 2017 etwa 340 Milliarden US-Dollar.¹¹⁶

Weltweit versuchen die USA andere Staaten davon abzubringen, ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit China auszubauen.

Weltweit versuchen die USA andere Staaten davon abzubringen, ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit China auszubauen. So warnte Washington Israel vor Infrastrukturprojekten mit China. In erster Linie geht

www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-free-and-open-indo-pacific-as-a-strategic-narrative. – Als zentrales Dokument, in dem auch wie in anderen Strategiedokumenten der Trump-Administration der Begriff »rules-based international order« (der Begriff »liberal« findet keine Verwendung) enthalten ist, siehe Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 29]. Den Begriff »Free and Open Indo-Pacific« hatte ursprünglich der japanische Ministerpräsident Shinzō Abe 2007 in die Diskussion eingebracht. Trump verwendete die Bezeichnung im November 2017 auf dem Gipfeltreffen der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Zur Entwicklung und zu den Elementen des Konzepts siehe im Detail Bruce Vaughn et al., *The Trump Administration's ›Free and Open Indo-Pacific‹: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 3.10.2018.

116 Siehe Daniel Kliman, *To Compete with China, Get the New U.S. Development Finance Corporation Right*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Februar 2019; Shayerah Ilias Akhtar/Marian L. Lawson, *BUILD Act: Frequently Asked Questions about the New U.S. International Development Finance Corporation*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 15.1.2019.

es darum, dass die staatliche Shanghai International Port Group den Hafen von Haifa betreiben soll.¹¹⁷ Zudem wollen die USA Großbritannien von einer Zusammenarbeit mit der chinesischen Nuklearfirma China General Nuclear abhalten, die aus amerikanischer Sicht Technologie zur militärischen Nutzung transferiert.¹¹⁸ Bei seinem Besuch in Panama warnte Außenminister Mike Pompeo den Präsidenten des Landes davor, die wirtschaftlichen Beziehungen mit China zu intensivieren. Washington befürchtet offenbar, Panama könne zum »Brückenkopf« für den wachsenden wirtschaftlichen Einfluss Chinas in der westlichen Hemisphäre werden. China, dessen Schiffe den Panamakanal stark nutzen, ist an einigen Infrastrukturprojekten in Panama beteiligt. In den Mittelpunkt der amerikanischen Aufmerksamkeit geriet die chinesische Rolle in Panama, als die dortige Regierung im Juni 2017 den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Taiwan ankündigte, gefolgt von der Dominikanischen Republik und El Salvador. Zu den wenigen, die Taiwan diplomatisch anerkennen, gehören einige zentralamerikanische Staaten.¹¹⁹

Im amerikanisch-kanadisch-mexikanischen Freihandelsabkommen (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) ist auf amerikanischen Druck hin ein auf China gemünzter Passus enthalten. Er verpflichtet die Vertragsparteien dazu, sich untereinander mindestens drei Monate im Voraus zu informieren, wenn sie Handelsverhandlungen mit einer »Nichtmarktwirtschaft« beginnen, und so viel Informationen wie möglich über die Ziele dieser Verhandlungen bereitzustellen. Sollte eine der Vertragsparteien ein Freihandelsabkommen mit einer Nichtmarktwirtschaft schließen, steht es den anderen Parteien des USMCA frei, dieses mit sechsmonatiger Kündigungsfrist zu beenden und durch ein bilaterales Abkommen zu ersetzen. Das hieße, faktisch die Vertragspartei auszuschließen, die mit einer Nichtmarktwirt-

schaft ein Freihandelsabkommen unterzeichnet. Rein rechtlich mag diese Klausel im konkreten Fall wenig bedeuten und eher als symbolisch, als Signal eingestuft werden. Ohnehin kann jede Vertragspartei das USMCA mit halbjähriger Frist aufkündigen. Die Klausel legitimiert jedoch eine potentielle amerikanische Reaktion, die ansonsten als einseitige Ausübung wirtschaftlichen Drucks wahrgenommen werden könnte. Der US-Administration schwebt vor, einen ähnlichen Transparenzmechanismus in Freihandelsabkommen mit anderen Staaten aufzunehmen.¹²⁰

Afrika gilt als »neue Front« in der amerikanisch-chinesischen Einflusskonkurrenz. Peking versucht, so glaubt die Trump-Administration, mit Krediten, Bestechung und fragwürdigen Abkommen afrikanische Länder im Sinne chinesischer Interessen gefügig zu machen. Als der damalige Sicherheitsberater John Bolton im Dezember 2018 in einer Rede bei der Heritage Foundation die »neue Afrika-Strategie« der USA vorstellte, geißelte er die »räuberischen« (»predatory«) Praktiken Chinas in Afrika.¹²¹ Die damalige amerikanische Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, versuchte kurz vor ihrem Ausscheiden zu verhindern, dass ein chinesischer Diplomat zum Sonderbotschafter der VN für die Großen Seen (in Afrika) ernannt wurde. Da mag die Befürchtung eine Rolle gespielt haben, der Betreffende könne seine Rolle nutzen, um Peking mehr Einfluss in der Region zu verschaffen. Dahinter steht aber eine generelle Sorge wegen des wachsenden chinesischen Einflusses innerhalb der VN. China will eigene Diplomaten in Führungspositionen der Weltorganisation bringen. Zudem hat Peking die finanzielle und personelle Beteiligung an Friedensmissionen der VN beträchtlich ausgeweitet.¹²²

Schließlich ist auch die Arktis in amerikanischer Perspektive zu einer Region geworden, in der die Großmachtrivalität ausgetragen wird. Der Blick richtet sich nicht allein auf Russland, sondern mittler-

117 Siehe William A. Galston, »What's Beijing Doing in Haifa?«, in: *The Wall Street Journal*, 29.5.2019; Amos Harel, »With Its National Security at Stake, Israel Takes Sides in U.S.-China Trade War«, in: *Haaretz*, 26.5.2019.

118 Siehe David Sheppard, »UK Warned on Nuclear Ties with China«, in: *Financial Times*, 26.10.2018.

119 Siehe Edward Wong, »Mike Pompeo Warns Panama against Doing Business with China«, in: *The New York Times*, 19.10.2018. Zu den chinesischen Aktivitäten in Lateinamerika siehe im Detail Katherine Koleski/Alec Blivas, *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 17.10.2018 (Staff Research Report).

120 Siehe Geraldo Vidigal, *A Really Big Button That Doesn't Do Anything? The »Anti-China« Clause in US Trade Agreements*, Amsterdam: Amsterdam Law School, Mai 2019.

121 »Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy«, Washington, D.C., 13.12.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>> (eingesehen am 22.8.2019).

122 Siehe Robbie Gramer/Colum Lynch, »Haley Tried to Block Appointment of Chinese Diplomat to Key U.N. Post. He Got the Job Anyway«, in: *Foreign Policy*, 14.2.2019.

weile auch auf China, das sich als »near arctic state« sieht. So enthält der jüngste der jährlichen Berichte des Pentagon zur chinesischen Militärmacht, der im April 2019 veröffentlicht wurde, erstmals einen Abschnitt zur Arktis. Darin warnt das Verteidigungsministerium vor der wachsenden Präsenz Chinas in der Region, auch vor der Möglichkeit, dass China dort nukleare U-Boote stationieren könnte.¹²³ Im Monat darauf, beim Treffen des Arktisrates, kritisierte Außenminister Pompeo Chinas »aggressives Verhalten« in der Region.¹²⁴

Die USA reagieren hier auf Chinas zunehmendes Interesse an der Region, wie es die chinesische Regierung im Januar 2018 in ihrer Arktis-Politik formuliert hat und wie es sich in zahlreichen Aktivitäten niederschlägt.¹²⁵ Laut Außenminister Pompeo hat China zwischen 2012 und 2017 Investitionen von fast 90 Milliarden US-Dollar in der Arktis getätigt. Aufgrund des Klimawandels und des schmelzenden Polareises ist diese für China attraktiv geworden: Zum einen verkürzt sich über die nördliche Seeroute die Verbindung zwischen China und Europa beträchtlich, zum anderen würde China gern (Energie-)Ressourcenvorkommen in der Arktis erschließen. Nach einer Schätzung des U.S. Geological Survey aus dem Jahre 2008 sind etwa 13 Prozent der unentdeckten Öl- und rund 30 Prozent der unentdeckten Gasvorkommen der Welt in der Arktis zu finden. Die ersten Lieferungen von Flüssiggas von der Jamal-Halbinsel in Russland gingen im Sommer 2018 über die Nordroute.¹²⁶ China investiert nicht nur in Russland, sondern auch in anderen arktischen Anrainerstaaten, allen voran in Island und dem zu Dänemark gehörenden Grönland. Der Kauf einer ehemaligen amerikanischen

Marinebasis in Grönland sowie der Plan, einen Flughafen auszubauen, scheiterten jedoch am Einspruch der dänischen Regierung, im Falle des Flughafenprojekts nach Intervention des damaligen US-Verteidigungsministers Mattis.¹²⁷

Aus amerikanischer Sicht verkörpert die chinesische Präsenz in der Arktis eine Gefahr für die Sicherheit.

Aus amerikanischer Sicht verkörpert die chinesische Präsenz in der Arktis eine Gefahr für die Sicherheit. In seinem Bericht vom Juni 2019 zur Arktis-Strategie bezeichnet das Pentagon die Region als »potential vector for an attack on the U.S. homeland«.¹²⁸ Die Stationierung strategischer Unterwasserschiffe in der Arktis hätte aus chinesischer Sicht zwei Vorteile. Zum einen ließe sich vermutlich die Verwundbarkeit gegenüber der amerikanischen U-Boot-Bekämpfung reduzieren, wenn solche Unterwasserschiffe unter dem Eis operieren könnten. Zum anderen würde sich die Flugzeit bei chinesischen Raketenangriffen von diesen Schiffen auf Ziele in den USA erheblich verringern, verglichen mit Abschussgebieten im Pazifik. Doch eine solche Entwicklung ist eine sehr ferne Möglichkeit und vorerst spekulativ. Sie würde wahrscheinlich voraussetzen, dass chinesische U-Boote eine ausgebaute Infrastruktur im arktischen Russland nutzen könnten.¹²⁹ Aber die amerikanischen Militärplaner scheinen dies in ihren Worst-case-Annahmen in Rechnung zu stellen, und das nicht ohne Grund. Zwar spielen im chinesischen Weißbuch zur Arktis-Politik militärische Aspekte keine Rolle,

¹²³ So heißt es in dem Bericht: »Civilian research could support a strengthened Chinese military presence in the Arctic Ocean, which could include deploying submarines to the region as a deterrent against nuclear attacks.« Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, Washington, D.C., Mai 2019, S. 114.

¹²⁴ Michael R. Pompeo, »Looking North: Sharpening America's Arctic Focus«, Remarks, Rovaniemi, 6.5.2019, <<https://ee.usembassy.gov/americas-arctic-focus/>> (eingesehen am 16.7.2019).

¹²⁵ Im Detail siehe dazu Gisela Grieger, *China's Arctic Policy: How China Aligns Rights and Interests*, Brüssel: European Parliamentary Research Service, Mai 2018 (Briefing).

¹²⁶ Siehe Steven Lee Myers/Somini Sengupta, »Latest Arena for China's Growing Global Ambitions: The Arctic«, in: *The New York Times*, 27.5.2019.

¹²⁷ Siehe David Auerswald, »China's Multifaceted Arctic Strategy«, in: *War on the Rocks*, 24.5.2019. Das von Trump geäußerte Interesse am Kauf Grönlands muss im Kontext der Besorgnis wegen des chinesischen und russischen Einflusses in der Region gesehen werden. Überlegungen, Grönland stärker an die USA anzubinden, gibt es im Weißen Haus offenbar seit einiger Zeit. Trumps Vorstoß kam jedoch ohne formellen Abstimmungsprozess und ohne das Außenministerium einzubeziehen. Siehe Daniel Lippman, »Trump's Greenland Gambit Finds Allies inside Government«, in: *Politico*, 24.8.2019.

¹²⁸ China und Russland fordern zudem angeblich die »rules-based order in the Arctic« heraus. Department of Defense, *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*, Washington, D.C., Juni 2019, S. 6.

¹²⁹ Siehe Lyle J. Goldstein, »Chinese Nuclear Armed Submarines in Russian Arctic Ports? It Could Happen«, in: *The National Interest*, 1.6.2019.

aber im chinesischen Diskurs ist die strategische Bedeutung der Arktis ein wichtiges Thema.¹³⁰

Zur technologischen Dimension

Der Konflikt zwischen USA und China hat eine ausgeprägt technologische Dimension. Es handelt sich um einen Kampf um die Vorherrschaft im digitalen Zeitalter.¹³¹ Die chinesische Führung strebt an, den Westen im Bereich fortgeschrittener Technologie »einzuholen und zu überholen«. Aus Pekings Sicht hat die bisherige Überlegenheit des Westens auf diesem Feld seine weltweite Dominanz gesichert.¹³² Die USA unter Trump wiederum wollen China wirtschaftlich-technologisch schwächen. Daher ist es kein Zufall, dass Huawei im Zentrum der Auseinandersetzung steht, einer der wichtigsten Technologiekonzerne Chinas, der bezichtigt wird, Firmengeheimnisse gestohlen, Iransanktionen umgangen und eine polizeiliche Untersuchung behindert zu haben. Michael Pillsbury vom Hudson Institute, ein Berater der Trump-Administration, brachte es so auf den Punkt: »Die Amerikaner werden die weltweite technologische Vorherrschaft nicht ohne Kampf aufgeben.«¹³³ Der Konflikt mit Huawei dreht sich aus Sicht der Trump-Administration darum, wer im künftigen 5G-Netz die Informationssysteme kontrol-

liert. Sie betrachtet die Konfrontation als Nullsummenspiel und betreibt daher nachdrücklich eine weltweite Kampagne. Nach dem Willen der Administration sollen Staaten auf chinesische Technologie verzichten und erkennen, dass nicht nur wirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielen, sondern die nationale Sicherheit auf dem Spiel steht.¹³⁴

Im Mai 2019 wurde Huawei faktisch von amerikanischen Zulieferungen abgeschnitten. Zunächst setzte das amerikanische Handelsministerium den Konzern auf die sogenannte Entity List. Seither müssen amerikanische Unternehmen eine Genehmigung beantragen, wenn sie an Huawei liefern wollen. Ausländische Firmen müssen ebenfalls um eine Lizenz ersuchen, wenn ihre Lieferungen an den Konzern in einem bestimmten Umfang amerikanische Komponenten enthalten. Nach diesem Verfahren sind Genehmigungen in der Regel zu verweigern, es sei denn, zwingende Gründe sprechen dafür. Im Jahre 2018 stammten von den 92 wichtigsten Zulieferern des chinesischen Konzerns 33 aus den USA. Die zweite Restriktion, von der zudem nicht nur Huawei betroffen ist, kam in Gestalt einer von Präsident Trump unterzeichneten Exekutivverordnung. Sie untersagt amerikanischen Firmen den Handel mit Informations- und Kommunikationstechnologie, wenn diese von Personen – und damit sind nicht nur Individuen, sondern auch Organisationen und Firmen gemeint – entworfen, entwickelt, hergestellt oder geliefert wird, die der Kontrolle oder Jurisdiktion eines »foreign adversary« unterliegen oder in seinem Besitz sind.¹³⁵ Dabei wird der Begriff Informations- und Kommunikationstechnologie in einem sehr weiten Sinne ausgelegt.

Für Präsident Trump selbst war dies vielleicht nur ein Schritt, um den Druck auf China in den Handelsverhandlungen zu erhöhen. Trump, fixiert auf das Handelsbilanzdefizit und interessiert an einem »Deal« mit China, gab nach dem Treffen mit dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping Ende Juni 2019 in Osaka

130 Siehe David Curtis Wright, *The Dragon and Great Power Rivalry at the Top of the World: China's Hawkish, Revisionist Voices with Mainstream Discourse on Arctic Affairs*, Calgary: Canadian Global Affairs Institute, September 2018.

131 Siehe James A. Lewis, *Technological Competition and China*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, November 2018.

132 Siehe Julian Baird Gewirtz, »China's Long March to Technological Supremacy. The Roots of Xi Jinping's Ambition to ›Catch up and Surpass‹«, in: *Foreign Affairs*, 27.8.2019.

133 »The Americans are not going to surrender global technological supremacy without a fight, and the indictment of Huawei is the opening shot in that struggle«. Zitiert in: David E. Sanger/Katie Benner/Matthew Goldstein, »Huawei and Top Executive Face Criminal Charges in the U.S.«, in: *The New York Times*, 28.1.2019. Nach Pillsburys Auffassung hat China bereits 1950 den Plan gefasst, die USA binnen 100 Jahren als globale Supermacht abzulösen. Diese These findet sich in seinem Buch *The Hundred-Year Marathon. China's Secret Strategy to Replace the United States as the Global Superpower*, New York: Henry Holt and Company, 2015. Kritisch dazu Alastair Iain Johnston, »Shaky Foundations: The ›Intellectual Architecture‹ of Trump's China Policy«, in: *Survival*, 61 (2019) 2, S. 189–202.

134 Im Detail siehe David E. Sanger et al., »U.S. Scrambles to Outrun China in New Arms Race«, in: *The New York Times*, 27.1.2019. Grundsätzlich zur Problematik Daniel Voelsen, *5G, Huawei und die Sicherheit unserer Kommunikationsnetze. Handlungsoptionen für die deutsche Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Aktuell 5/2019).

135 Siehe Charles Rollet, »Huawei Ban Means the End of Global Tech«, in: *Foreign Policy*, 17.5.2019; The White House, *Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*, Washington, D.C., 15.5.2019.

bekannt, dass das Verbot von Lieferungen an Huawei gelockert werde. Die intensive Lobbykampagne der amerikanischen Halbleiterfirmen, die nicht zuletzt wegen Pekings Hinweis auf eine Liste nicht verlässlicher Lieferanten um den Zugang zum chinesischen Markt fürchteten, war nicht ohne Wirkung auf die Trump-Administration geblieben.¹³⁶

Über die Ziele, welche die USA mit dem wirtschaftlichen Druck auf China, vor allem den Handelssanktionen, verfolgen, scheint man sich in der Trump-Administration uneins zu sein. Es gibt offenbar drei unterschiedliche Vorstellungen. Manche in der Administration wollen eine Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft erreichen, denn die starke industriepolitische Rolle von Staatskonzernen und die damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen sind aus amerikanischer Sicht seit langem ein Ärgernis. Andere befürworten Kompromisse, damit sich die chinesische Wirtschaft stärker für amerikanische Investitionen, Exporte und Dienstleistungen öffnet. Wieder andere streben an, die beiden Volkswirtschaften ökonomisch zu entflechten.¹³⁷ Für die »China-Falken« in der Administration – namentlich Peter Navarro, Trumps Berater in Handelsfragen und Direktor des Office of Trade and Manufacturing Policy im Weißen Haus – ist der Kampf gegen Huawei eine wichtige Etappe in der Rivalität um die künftige technologische Vorherrschaft.¹³⁸ Ihnen geht es darum, die USA wirtschaftlich so weit wie möglich von China abzukoppeln. Davon erhoffen sie sich, die wirtschaftlich-technologische und damit auch die sicherheitspolitische Verwundbarkeit zu reduzieren, die aus der Interdependenz entstanden ist.¹³⁹ Aus Sicht der »Falken« in Washington ist China die große Bedrohung für die industriellen Grundlagen der USA.

136 Siehe Jenny Leonard/Ian King, »Why Trump Eased Huawei Tech Ban. U.S. Chipmakers Said It Could Hurt Economy and National Security«, in: *Los Angeles Times*, 3.7.2019.

137 Diese Unterscheidung ist zu finden bei David Dollar/Ryan Hass/Jeffrey A. Bader, »Assessing U.S.-China Relations 2 Years into the Trump Presidency«, *Order from Chaos* (Blog, The Brookings Institution), 15.1.2019.

138 Siehe Richard Waters/Kathrin Hille/Louise Lucas, »Trump Risks a Tech Cold War«, in: *Financial Times*, 25.5.2019.

139 Siehe Uri Friedman, »Donald Trump's Real Endgame with China«, in: *The Atlantic*, 4.10.2018; Michael Hirsh, »Trump's Economic Iron Curtain against China«, in: *Foreign Policy*, 23.8.2019.

In dieser Perspektive sind wirtschaftliche und nationale Sicherheit untrennbar.¹⁴⁰

Daher hat die von Präsident Trump eingesetzte Interministerielle Task Force China intensiv in den Blick genommen. Sie befasst sich mit der Frage, wie sich die industrielle Basis der USA stärken lässt, und mit der Resilienz von Lieferketten. Die Task Force identifiziert die chinesische Industrie- und Handelspolitik als einen von fünf Makrofaktoren, welche die industriellen Grundlagen der USA und ihrer Innovationsfähigkeit gefährden – und damit auch die Voraussetzungen militärischer Vorherrschaft.¹⁴¹ China stelle zudem »ein beträchtliches und wachsendes Risiko für die Versorgung mit Materialien und Technologien dar, die als strategisch und kritisch für die nationale Sicherheit gelten«. ¹⁴² Dazu gehören spezielle Metalle, darunter die der Seltenen Erden. Nach dieser Analyse ist China außerdem die einzige Quelle oder der Hauptlieferant für eine Reihe »kritischer energetischer Materialien« in Munition und Raketen.¹⁴³ Gerade die hohe Bedeutung der Metalle der Seltenen Erden in vielen Waffensystemen und die marktbeherrschende Rolle Chinas bilden ein Problem, mit dem sich das Pentagon schon seit Jahren befasst hat, ohne eine zufriedenstellende Lösung zu finden. Andeutungen von Seiten Chinas, Ausfuhrbeschränkungen für solche Metalle als Druckmittel im Handelsstreit einzusetzen, haben dem Thema besondere öffentliche Aufmerksamkeit verliehen.¹⁴⁴

140 Peter Navarro, »Our Economic Security at Risk«, in: *The New York Times*, 5.10.2018.

141 So heißt es: »China's non-market distortions to the economic playing field must end or the U.S. will risk losing the technology overmatch and industrial capabilities that have enabled and empowered our military dominance«. Department of Defense, *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States. Report to President Donald J. Trump by the Inter-agency Task Force in Fulfillment of Executive Order 13806*, Washington, D.C., September 2018, S. 36.

142 Ebd. (»a significant and growing risk to the supply of materials and technologies deemed strategic and critical to U.S. national security«).

143 Ebd., S. 37 (»critical energetic materials used in munitions and missiles«).

144 Siehe Keith Johnson/Lara Seligman, »How China Could Shut Down America's Defenses«, in: *Foreign Policy*, 11.6.2019. – Chinas Beinahe-Monopol in diesem Bereich wurde erstmals weithin als Problem wahrgenommen, als Peking im September 2010 »inoffiziell« die Ausfuhr von Metallen der Seltenen Erden nach Japan stoppte. Damit reagierte Peking auf einen maritimen Zwischenfall in den Gewässern um die

Bei der technologischen Konkurrenz geht es nicht nur um die sicherheitspolitischen, sondern auch um die arbeitsmarktpolitischen Folgen, sollte China seine ehrgeizigen Pläne umsetzen, wie sie in »Made in China 2025« formuliert sind. Made in China 2025 wurde im Mai 2015 vom Staatsrat, dem höchsten staatlichen Organ, verabschiedet. Es steht in einer Reihe von Programmen zur Modernisierung der chinesischen Wirtschaft, mit der die »middle income trap« vermieden und der Übergang in eine »high-income economy« geschafft werden soll. Ziel ist es, eigene Produkte zu erfinden und die chinesische Wirtschaft auf der Wertschöpfungskette voranzubringen. Made in China 2025 ist die erste Stufe in diesem Prozess der Innovation. Daran anschließen soll sich bis 2035 der Durchbruch in wichtigen Bereichen. Bis 2049, nämlich zum 100. Jahrestag der Gründung der Volksrepublik, soll China die Führungsposition unter den Industrienationen erlangt haben.¹⁴⁵ All dies soll mit Unterstützung auch amerikanischer Firmen erreicht werden, etwa im Flugzeugbau: Mindestens zehn amerikanische Unternehmen beteiligen sich über Joint Ventures an der Entwicklung des Flugzeugs Comac C919, mit dem China zum Konkurrenten von Boeing und Airbus auf dem weltweiten Markt für Passagierflugzeuge würde.¹⁴⁶ Aus Sicht der US-Wirtschaft zielt Made in China 2025 darauf, die Dynamik globaler Märkte in Kernsektoren zu verändern. China will mit dieser Art der Industriepolitik nicht nur »nationale«, sondern »globale Champions« entwickeln, also Unternehmen, die in ihrer Branche weltweit führend sind.¹⁴⁷

Diayou/Senkaku-Inseln, auf die sowohl China als auch Japan territoriale Ansprüche erheben. Hierzu und umfassend zur Problematik siehe Sophia Kalantzakos, *China and the Geopolitics of Rare Earths*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

145 Siehe Wayne M. Morrison, *The Made in China 2025 Initiative: Economic Implications for the United States*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 29.8.2018 (In Focus).

146 Zu dieser Problematik siehe U.S. Senate Committee on Small Business and Entrepreneurship, *Made in China 2025 and the Future of American Industry*, Washington, D.C., 2019.

147 Siehe U.S. Chamber of Commerce, *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, Washington, D.C., 2017. — Es entbehrt nicht der Ironie, dass in den individualistisch-kapitalistischen USA das Modell einer staatsgelenkten chinesischen Wirtschaft als gravierende wirtschaftliche Bedrohung angesehen und eine künftige Überlegenheit dieses Modells offenbar befürchtet, seine strukturellen Probleme aber übersehen werden (der beschränkte Wettbewerb hemmt Innovationen, riesige Staatsfirmen unterminieren Marktmechanismen, Staatssubventionen führen zu finanziellen Risiken). In gewisser Weise erinnert dies an die »Para-

Aufgrund der wachsenden chinesischen Konkurrenz dürften weitere Arbeitsplatzverluste in den USA drohen. Sind bislang vor allem Jobs in der verarbeitenden Industrie dem Wettbewerb mit China zum Opfer gefallen, bedrohen heute chinesische Praktiken wie der Diebstahl geistigen Eigentums und der erzwungene Technologietransfer das höhere Segment der amerikanischen Wirtschaft im Dienstleistungs- und im High-Tech-Bereich.¹⁴⁸ In den beiden Jahrzehnten nach Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen im Jahre 1979, als die USA und China ein bilaterales Handelsabkommen unterzeichneten, importierten die USA vor allem arbeitsintensive Produkte geringen Wertes. Mittlerweile entfällt rund ein Drittel der Importe aus China auf Erzeugnisse fortgeschrittener Technologien. Die wachsenden chinesischen Importe zogen in den USA Arbeitsplatzverluste nach sich,¹⁴⁹ deren Ausmaß allerdings strittig ist. Laut einer Studie des National Bureau of Economic Research hätten die Einfuhren aus China zwischen 1999 und 2011 direkt oder indirekt den Verlust von 2 bis 2,4 Millionen Jobs in der verarbeitenden Industrie zur Folge gehabt. Das wären rund 10 Prozent der Industriearbeitsplätze, die in diesem Zeitraum verloren gingen. In anderen Studien hingegen werden eher Produktivitätsfort-

noia« der 1980er Jahre, als Japan als die große Herausforderung betrachtet wurde. So William H. Overholt, »Myths and Misconceptions in U.S.-China Relations«, in: National Committee on American Foreign Policy, *U.S.-China Relations* [wie Fn. 40], S. 19–30 (26).

148 Siehe Joshua P. Meltzer/Neena Shenai, *The US-China Economic Relationship: a Comprehensive Approach*, Washington, D.C.: The Brookings Institution/American Enterprise Institute, Februar 2019 (Policy Brief).

149 Als sich die amerikanisch-chinesischen Wirtschaftskontakte intensivierten, lösten im US-Kongress wirtschaftliche Streitpunkte die Menschenrechtsfrage als das kontroverse Thema ab. Immer wieder wurden Gesetzesinitiativen gestartet, in denen sich der Unmut über chinesische Währungsmanipulation, den Diebstahl geistigen Eigentums oder die Verletzung der WTO-Regeln niederschlug. Dies waren zu einem Gutteil Reaktionen auf den Verlust amerikanischer Arbeitsplätze im verarbeitenden Sektor, die nach China verlagert worden waren. So kommen die Verfasser einer Studie zu dem Ergebnis: »After 2003, the greater the impact of Chinese imports on a given district, the more likely that district's legislator would vote for negative legislation pertaining to China.« John Seungmin Kuk/Deborah Seligsohn/Jiakun Jack Zhang, »From Tiananmen to Outsourcing: the Effect of Rising Import Competition on Congressional Voting Towards China«, in: *Journal of Contemporary China*, 27 (2018) 109, S. 103–119 (117).

schritte für den Abbau von Arbeitsplätzen verantwortlich gemacht. Die amerikanischen Exporte nach China sichern jedoch auch geschätzt 1,8 Millionen Arbeitsplätze in den USA – ganz zu schweigen von den Vorteilen, die amerikanische Verbraucher aus der Einfuhr günstiger, in China hergestellter Produkte ziehen.¹⁵⁰

Was sich in der Kampagne gegen Huawei abzeichnet, ist die Abkehr von der Positivsummenlogik in den Wirtschaftsbeziehungen zu China.

Was sich in der Kampagne gegen Huawei abzeichnet, ist die Abkehr von der Positivsummenlogik in den Wirtschaftsbeziehungen zu China. Solange Washington nicht den Aufstieg eines strategischen Rivalen befürchtete, herrschte die wirtschaftliche Logik vor. Absolut gesehen profitierten die USA von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen. Da spielte es keine nennenswerte Rolle, dass China möglicherweise relativ stärkeren Nutzen daraus zog. Diese ökonomische Logik, die auf absolute Nutzengewinne abstellt, war mit der Erwartung verknüpft, wirtschaftliche Interdependenz wirke kooperationsfördernd und friedensstabilisierend. Was China betraf, hoffte man lange, die exportorientierte wirtschaftliche Modernisierung würde zur politischen Liberalisierung des Landes beitragen.¹⁵¹

Mit dem befürchteten Aufstieg Chinas zu einem globalen strategischen Rivalen ist die wirtschaftliche Logik ins Hintertreffen geraten. Unter Trump dominiert in Rhetorik und Praxis die sicherheitspolitische Logik, verbunden mit der Sorge um die relative Nutzenverteilung¹⁵² und der Auffassung, wirtschaftliche Interdependenz habe negative Folgen für die technologische Basis militärischer Überlegenheit. Die USA wollen ihre technologische Überlegenheit gegenüber China bewahren, das im Übergang zur »vierten

industriellen Revolution« mit der großen Bedeutung künstlicher Intelligenz günstig positioniert ist. China wiederum ist entschlossen, die technologische Lücke zu schließen. Mittel dazu sind industriepolitische Initiativen im Rahmen von Made in China 2025, wirtschaftliche Transaktionen zum Zweck des Technologietransfers sowie Industriespionage. Unverkennbar zielen einige amerikanische Initiativen unter Präsident Trump darauf ab, den technologischen Fortschritt Chinas zu behindern. Zum einen soll die eigene technologische Basis geschützt werden: Industriespionage durch China wird stärker verfolgt, chinesische Investitionen in den USA werden vom Committee on Foreign Investment in the United States genauer unter die Lupe genommen und beschränkt. Der Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018 weitet die Überprüfungen vor allem auf »kritische Technologie« aus. Was dazu gehört, steht noch nicht in allem fest. Auf der Liste befinden sich auch die »neu entstehenden und grundlegenden Technologien«, über die im Zuge des reformierten Exportkontrollprozesses noch zu entscheiden ist.¹⁵³

Zum anderen sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die technologische Innovation in China gezielt zu verlangsamen: Wirtschaftliche Transaktionen mit chinesischen Firmen sollen eingeschränkt, Exportkontrollen verschärft werden. So autorisiert der im August 2018 in Kraft getretene Export Control Reform Act Ausfuhrbeschränkungen für »neu entstehende und grundlegende« Technologien, die als essentiell für die nationale Sicherheit der USA gelten, aber nicht den bestehenden Kontrollen unterliegen. Ein dauerhafter interministerieller Abstimmungsprozess soll eingerichtet werden, um solche Technologien zu identifizieren. Zu den Technologien, die das für diesen Prozess federführende Bureau of Industry and Security im Handelsministerium im Sinne hat, gehören jene, die für Made in China 2025 zentral sind, darunter Biotechnologie, Künstliche Intelligenz und Quanten-Computing.¹⁵⁴ Hinzu kommen

150 Siehe Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 30.7.2018 (CRS Report), S. 7, 15ff.

151 Hierzu und im Folgenden siehe Anthea Roberts/Henrique Choer Moraes/Victor Ferguson, *Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment*, Draft Version, SSRN, 20.9.2019, S. 4ff, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3389163> (eingesehen am 24.9.2019).

152 Grundsätzlich zum Verhältnis von Sicherheit und relativen Nutzengewinnen siehe Peter Liberman, »Trading with the Enemy: Security and Relative Economic Gains«, in: *International Security*, 21 (1996) 1, S. 147 – 175.

153 Siehe James K. Jackson, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 6.8.2019 (CRS Report), S. 24f.

154 Zu den Einzelheiten siehe Peter Lichtenbaum/Victor Ban/Lisa Ann Johnson, »Defining »Emerging Technologies«: Industry Weighs in on Potential New Export Controls«, in: *China Business Review*, 17.4.2019; Kevin Wolf, »Confronting Threats from China: Assessing Controls on Technology and Investment«, Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 4.6.2019, <<https://>

Bestrebungen, den Wissenstransfer durch chinesische Studierende und Wissenschaftler in den USA zu reduzieren. So wird die Vergabe von Visa an chinesische Studierende eingeschränkt, die sich mit als sensibel geltenden Forschungsgegenständen befassen. Chinesischen Wissenschaftlern, die nach Auffassung des FBI Beziehungen zu chinesischen Nachrichtendiensten unterhalten, werden Visa verweigert.¹⁵⁵

Die Großmachtrivalität zwischen USA und China könnte dazu führen, dass sich eine neue »geoökonomische Weltordnung« herausbildet.

All diese defensiven und offensiven Maßnahmen dürften bewirken, dass die chinesische Seite ihre Abhängigkeiten von den USA und jenen Staaten zu verringern trachtet, die in die amerikanische Strategie eingebunden werden, China den Zugang zu fortgeschrittener Technologie zu verweigern. Die Großmachtrivalität zwischen USA und China könnte dazu führen, dass sich eine neue »geoökonomische Weltordnung« herausbildet, in der die Frage der relativen Nutzenverteilung und die Sorge vor den sicherheitspolitisch problematischen Folgen wirtschaftlicher Interdependenz eine weit wichtigere Rolle spielen als in den letzten Jahrzehnten.¹⁵⁶ Werden wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen unter diesen Aspekten dauerhaft neu justiert, könnte das Integrationsniveau sinken, bis hin zu einer Art De-Globalisierung.

Sollte die Entwicklung in diese Richtung gehen, wäre dies nicht allzu überraschend. Machtrivalitäten tendieren nach historischer Erfahrung dazu, sich auf die wirtschaftlichen Beziehungen auszuwirken.¹⁵⁷

Dieser Effekt hängt nicht nur direkt von staatlichen Restriktionen ab, etwa Exportkontrollen und Investitionsbeschränkungen, sondern indirekt auch von Entscheidungen wirtschaftlicher Akteure, deren Verhalten die Verschlechterung der politischen Beziehungen reflektiert. So lässt sich bereits erkennen, dass amerikanische Unternehmen ihre Produktion verlagern und Investitionsentscheidungen aufschieben, weil der Handelsstreit nach wie vor ungelöst ist und die beträchtlich erhöhten US-Zölle inzwischen nahezu alle Einfuhren aus China erfassen. Mit seiner im Befehlston vorgetragenen Aufforderung, amerikanische Firmen sollten sich nach anderen Produktionsstandorten als China umsehen, hat Präsident Trump im August 2019 die Unsicherheit über die Zukunft der amerikanisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen weiter genährt, die sich mittlerweile im freien Fall befinden.¹⁵⁸

www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Wolf%20Testimony%206-4-19.pdf (eingesehen am 23.8.2019).

155 Siehe Jane Perlez, »F.B.I. Bars Some China Scholars From Visiting U.S. over Spying Fears«, in: *The New York Times*, 14.4.2019.

156 Sie ist gekennzeichnet »by a higher degree of convergence between security and economics; a greater focus on relative economic gains given their implications for security; and increased concern over the security risks posed by interdependence in terms of undermining state control, self-sufficiency and resilience«. Anthea Roberts/Henrique Choer Moraes/Victor Ferguson, »The Geoeconomic World Order«, *Lawfare* (Blog), 19.11.2018.

157 So kommen die Verfasser einer Studie zu dem Ergebnis, »that rivalry reduces the volume of bilateral trade between two countries, and that this trade-suppressing effect

is stronger among pairs of countries with similar national power«. Johann Park/Chungshik Moon, »Interstate Rivalry and Interstate Trade«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 11 (2018) 3, S. 271 – 296 (294).

158 Siehe David J. Lynch, »U.S.-China Dispute Shakes Firms' Plans«, in: *The Washington Post*, 14.2.2019; Keith Bradsher, »One Trump Victory: Companies Rethink China«, in: *The New York Times*, 5.4.2019; Ana Swanson, »As Trump Escalates Trade War, U.S. and China Move Further Apart with No End in Sight«, in: *The New York Times*, 1.9.2019; im Detail zu den Zöllen und Gegenzöllen siehe Chad P. Bown, *US-China Trade War: The Guns of August*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 17.9.2019.

Perspektiven

Die strategische Rivalität zwischen USA und China enthält die Ingredienzen, sich zu einem »strukturellen Weltkonflikt«¹⁵⁹ mit wirtschaftlichem und militärischem Risikopotential zu verfestigen. Dieser Konflikt hat nicht nur eine subjektive Dimension, weil an seinem Austrag beteiligte Akteure ihn aus dieser Perspektive wahrnehmen, sondern auch eine objektive, weil er für die internationale Politik strukturbildend zu werden beginnt. Europa kann den amerikanisch-chinesischen Weltkonflikt nicht nennenswert beeinflussen. Seine Konsequenzen können jedoch dramatisch sein, wenn nämlich die wirtschaftliche Verflechtung zwischen USA und China sich auflöst, wirtschaftliche Blöcke oder geschlossene wirtschaftliche Räume entstehen und ein Prozess ökonomischer De-Globalisierung einsetzt.¹⁶⁰ Spitzt sich der amerikanisch-chinesische Konflikt weiter zu und leistet der Bipolarisierung des internationalen Systems Vorschub, dürfte zudem die Basis für einen globalen Multilateralismus schwinden.¹⁶¹

159 Dieses Konfliktverständnis wurde geprägt von Link, *Ost-West-Konflikt* [wie Fn. 43], S. 35–53, der unter einem strukturellen Weltkonflikt Folgendes versteht: »Von strukturellen Weltkonflikten kann folglich dann die Rede sein, wenn die Staaten (insbesondere die Großmächte oder bedeutsame Mächtigkeitsgruppierungen) unvereinbare oder unvereinbar erscheinende Tendenzen hinsichtlich der Organisation (Struktur) des internationalen Systems verfolgen, d.h. sich einander [sic!] ausschließende Änderungen oder eine Erhaltung der bestehenden internationalen Ordnung anstreben.« Ebd., S. 47.

160 Zu dieser Problematik siehe David A. Lake, *Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States*, San Diego: University of California San Diego School of Global Policy and Strategy, April 2018 (21st Century China Center Research Paper No. 2018-01).

161 Siehe aus chinesischer Sicht Yan Xuetong, »The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World«, in: *Foreign Affairs*, 11.12.2018; ferner Ngaire Woods, »Can Multilateralism Survive the Sino-American Rivalry?«, in: *The Strategist*, 10.7.2019.

Strategische Rivalität statt geopolitischer Verständigung

Da die amerikanisch-chinesische Rivalität zumindest aus Sicht der USA einen Konflikt um die regionale und globale Führungsrolle darstellt, lassen sich nur die Intensität seiner Austragung und die damit einhergehenden Risiken mäßigen.¹⁶² Auch im chinesischen Experten- und Elitendiskurs scheint die Sichtweise vorzuherrschen, dass die strategische Rivalität mit den USA intensiv und von langer Dauer sein dürfte und eines Konfliktmanagements bedarf, das die Risiken verringert.¹⁶³ Doch dies ist alles andere als einfach. Zu tief sitzt das wechselseitige »strategische Misstrauen«¹⁶⁴ über die Ziele der anderen Seite, zu schwach ist die Bereitschaft zu einer strategischen Verständigung, zu stark sind die tradierten Interessen, die keinen Raum lassen für einen beidseitig akzeptablen geopolitischen Kompromiss. Sowohl in der chinesischen als auch in der amerikanischen Debatte finden sich gelegentlich Vorschläge zu einer Art »grand bargain«. So wurde in der US-Diskussion geäußert, Washington könne die Zusage widerrufen, Taiwan gegen eine chinesische Aggression zu vertei-

162 Siehe Heath/Thompson, »Avoiding U.S.-China Competition Is Futile« [wie Fn. 93], S. 115–119.

163 Siehe Minghao Zhao, »Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US-China Strategic Competition«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 12 (2019) 3, S. 371–394.

164 Zur Rolle des Vertrauensdefizits siehe Gregory J. Moore, »Avoiding a Thucydides Trap in Sino-American Relations (... and 7 Reasons Why that Might Be Difficult)«, in: *Asian Security*, 13 (2017) 2, S. 98–115 (99f). Zur Notwendigkeit, aber auch zu den Problemen einer chinesischen Politik der »strategic reassurance«, die Vertrauen schaffen müsste, dass die gegenwärtigen und – schwieriger noch – künftigen Intentionen Chinas nicht auf die Etablierung einer exklusiven Einflussosphäre in Asien zielen, siehe Reinhard Wolf, »Rising Powers, Status Ambitions, and the Need to Reassure: What China Could Learn from Imperial Germany's Failures«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 7 (2014) 2, S. 185–219.

digen. Als Gegenleistung solle China sich verpflichten, die maritimen und territorialen Streitigkeiten im Süd- und im Ostchinesischen Meer friedlich zu regeln und die angestammte sicherheitspolitische Rolle der USA in Ostasien zu akzeptieren.¹⁶⁵ In der chinesischen Diskussion kam die Idee auf, die USA sollten Chinas auf wachsender wirtschaftlicher Bedeutung beruhende Führungsposition in Asien anerkennen und in einem Teil des westlichen Pazifik China »strategischen Raum« zugestehen. Im Gegenzug würde China die globale militärische Überlegenheit der USA und ihre Dominanz in anderen Weltregionen akzeptieren. Vorschläge dieser Art haben nüchtern betrachtet allenfalls dann eine Aussicht, politisch wirksam zu werden, wenn zumindest einer der beiden Antagonisten zu einer veränderten Sicht der eigenen Kerninteressen gelangen würde.¹⁶⁶

Für die USA lässt sich mit einiger Gewissheit sagen: Ein geopolitischer Ausgleich entlang der genannten Linien ist unvereinbar mit der traditionellen Bestimmung der eigenen Interessen und dem nach wie vor ungebrochenen Anspruch auf die Vormachtposition.¹⁶⁷ Gelegentlich ist zwar die Frage zu vernehmen, ob eine Vorrangstellung Chinas in Ostasien, ähnlich wie sie die USA in Lateinamerika einnehmen, vielleicht doch mit den amerikanischen Interessen in Einklang zu bringen wäre.¹⁶⁸ Aber die USA verstehen sich nach wie vor als die Macht, deren Führungsrolle im indopazifischen Raum unverzichtbar ist. Der US-Kongress bekräftigte dieses Verständnis mit dem Asia Reassurance Initiative Act of 2018, der im Dezember 2018 verabschiedet wurde. Diese Gesetzesinitiative hat vor allem symbolische Bedeutung, nämlich als Ausdruck der Unterstützung für den kompetitiven Ansatz der Chinapolitik unter Präsident Trump.¹⁶⁹

165 Siehe Charles L. Glaser, »A U.S. – China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation«, in: *International Security*, 39 (2015) 4, S. 49–90.

166 Siehe Evelyn Goh, »The Prospects for a Great Power »Grand Bargain« in East Asia«, in: Russell W. Glenn (Hg.), *New Directions in Strategic Thinking 2.0. ANU Strategic & Defence Studies Centre's Golden Anniversary Conference Proceedings*, Canberra: Australian National University Press, 2018, S. 51–62 (60f).

167 Siehe Steven Ward, *Status and the Challenge of Rising Powers*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2017, S. 190–194.

168 So Paul Heer, »Rethinking U.S. Primacy in East Asia«, in: *The National Interest*, 8.1.2019.

169 So heißt es darin: »Without strong leadership from the United States, the international system, fundamentally rooted in the rule of law, may wither, to the detriment of

Rivalität mit China als strukturierendes Prinzip der US-Außenpolitik?

In der Chinapolitik ist der Kongress ein Faktor, der die harte Linie der Administration eher unterstützt und verstärkt als mäßigt. Das gilt sowohl für die Republikaner als auch für die Demokraten.¹⁷⁰ In den Initiativen des Kongresses spiegelt sich die veränderte Stimmung gegenüber China in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik wider. Die als aggressiv angesehene Politik im Südchinesischen Meer, die merkantilistischen Wirtschaftspraktiken, die autoritäre Verhärtung – all dies hat die amerikanische Wahrnehmung Chinas zum Negativen verändert.¹⁷¹ In der amerikanischen Wirtschaft, lange die einflussreiche Lobby für einen integrativen Ansatz gegenüber China, hat sich wegen unfairer Praktiken Ernüchterung breitgemacht. Dennoch haben große Teile der US-Wirtschaft aufgrund der Kosten kein Interesse daran, dass die Administration den Handelskrieg intensiviert, und machen mittlerweile gegen die Sanktionspolitik Front.¹⁷² Menschenrechtsgruppen, die traditionell einen schweren Stand gegen die China-Lobby in der Wirtschaft haben, sehen sich in ihrer Besorgnis bestätigt, da China den Überwachungsstaat ausweitet

United States, regional, and global interests. It is imperative that the United States continue to play a leading role in the Indo-Pacific region by – (A) defending peace and security; (B) advancing economic prosperity; and (C) promoting respect for fundamental human rights.« Der Gesetzestext findet sich unter <<https://www.congress.gov/115/plaws/publ409/PLAW-115publ409.pdf>>. Siehe Michael F. Martin u.a., *The Asia Reassurance Initiative Act (ARIA) of 2018*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 4.4.2019 (In Focus).

170 Siehe im Detail Robert Sutter, »Congress and Trump Administration China Policy: Overlapping Priorities, Uneasy Adjustments and Hardening toward Beijing«, in: *Journal of Contemporary China*, 28 (2019) 118, S. 519–537.

171 Siehe David Shambaugh, »The New American Bipartisan Consensus on China Policy«, in: *China-US Focus*, 21.9.2018; Zack Cooper/Annie Kowalewski, *The New Washington Consensus*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 21.12.2018; Richard C. Bush/Ryan Hass, »The China Debate Is Here to Stay«, *Order from Chaos*, 4.3.2019.

172 So warnte die U.S. Chamber of Commerce im Juni 2019 vor den immensen Kosten des Handelskrieges. Sie drängte die Trump-Administration, die Verhandlungen mit China wiederaufzunehmen und zusammen mit den Verbündeten auf ein umfassendes Handelsabkommen mit China hinzuarbeiten. Siehe Andrew Edgecliffe-Johnson/James Politi, »US Business Urges Trump to End China Trade War«, in: *Financial Times*, 17.6.2019.

und Umerziehungslager errichtet hat.¹⁷³ So hat die Menschenrechtssituation in China zu überparteilichen Initiativen im Kongress geführt, mit denen die US-Administration zu härteren Reaktionen auf die Repression gegen die Uiguren bewegt werden soll, etwa durch Sanktionen gegen chinesische Parteifunktionäre.¹⁷⁴ In den USA hat sich zudem eine in dieser Form neue Sorge verbreitet, weil China auf vielfältige Weise Gesellschaft und Politik der USA zu beeinflussen sucht, sei es über chinesischstämmige Amerikaner, sei es über die Konfuzius-Institute, sei es über Denkfabriken, Universitäten, Medien oder die Geschäftswelt.¹⁷⁵ Diese Stimmung nahm der Kongress mit einigen Anhörungen und Gesetzesinitiativen auf, darunter der Foreign Influence and Transparency Act und der Countering Foreign Propaganda Act.¹⁷⁶ Die Sorge aufgrund der chinesischen Einflussnahme paart sich mit Angst vor Spionage. Diese antichinesische Stimmung in Politik und Wirtschaft hat vor dem Hintergrund der Handelskonflikte auch auf die öffentliche Meinung abgefärbt.¹⁷⁷

173 Zum veränderten Kontext siehe das Stimmungsbild bei Paul Sonne, »As Trump Escalates China Trade Dispute, Economic Ties Lose Stabilizing Force in Matters of National Security«, in: *The Washington Post*, 19.5.2019.

174 Siehe Edward Wong, »Lawmakers Push Trump to Act against China on Uighur Detention«, in: *The New York Times*, 14.11.2018.

175 Als Ausdruck dieser neuen Sensibilität siehe besonders Larry Diamond/Orville Schell (Hg.), *China's Influence & American Interests. Promoting Constructive Vigilance. Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*, überarbeitete Fassung, Stanford: Hoover Institution Press, 2019.

176 Siehe Rush Doshi/Robert D. Williams, »Is China Interfering in American Politics?«, *Lawfare*, 1.10.2018.

177 Laut einer Umfrage des Pew Research Center hatten im Frühjahr 2019 60% der US-Amerikaner eine unvorteilhafte (»unfavorable«) Sicht auf China. Dies ist der höchste Wert seit 2005, als Pew diese Frage zum ersten Mal stellte. 2018 lag der Wert bei 47%. Gestiegen ist 2019 auch der Anteil der Amerikaner, die China als die größte künftige Bedrohung für die USA sehen, nämlich auf 24%. Weitere 24% stuften Russland als größte künftige Bedrohung ein. Im Falle Chinas beträgt der Anstieg 5 Prozentpunkte gegenüber 2014, als die Frage in dieser Form gestellt wurde. Siehe Laura Silver/Kat Devlin/Christine Huang, *U.S. Views of China Turn Sharply Negative amid Trade Tensions*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 13.8.2019. In einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Gallup von Anfang Februar 2019 sahen 46% die Wirtschaftsmacht Chinas als »kritische Bedrohung«, während es 2015 nur 20%, 2018 dagegen 41% gewesen waren. Zuvor hatte der Wert aber schon höher gelegen, nämlich

Die Töne, die einige der demokratischen Präsidentschaftsbewerber in Sachen China anschlagen, unterscheiden sich nicht sehr von denen Trumps.¹⁷⁸ Dessen Wahlkampfberater haben Berichten zufolge sehr genau im Blick, wie sich die demokratischen Präsidentschaftsaspiranten in der Chinapolitik positionieren. Politisch ist es im Interesse Trumps, mit fortgesetzten Sanktionen oder ihrer Androhung eine harte Linie im sich abzeichnenden Wahlkampf zu demonstrieren. Aufgrund der chinakritischen Stimmung wäre es für Trump politisch nicht opportun, wenn am Ende der wirtschaftlichen Verhandlungen ein Kompromiss stünde, der als schwach im Sinne amerikanischer Interessen kritisiert werden könnte.¹⁷⁹ Derzeit gibt es keine politischen Anreize, sich der chinakritischen Grundstimmung entgegenzustellen und die Bedrohung durch China anders als in dunklen Farben zu malen.¹⁸⁰

Insofern sind jene Außenpolitik- und Chinaexperten politisch eher marginalisiert, die auf die Gefahren einer rein konfrontativen Politik aufmerksam machen, die bisherige Chinapolitik keineswegs als Fehlschlag bewerten und einer Verengung des Diskurses entgegenzuwirken versuchen. Ausdruck eines fundamentalen Unbehagens wegen der Entwicklung in der Chinapolitik ist ein offener Brief an

bei 52% in den Jahren 2013 und 2014. Der Anteil der Amerikaner mit einer positiven Sicht auf China fiel von 53% im Jahr 2018 auf 41% im Jahr darauf, den niedrigsten Wert seit 2012. Siehe Justin McCarthy, »Americans' Favorable Views of China Take 12-Point Hit«, *Gallup*, 11.3.2019.

178 Siehe dazu die kritische Sicht von Philip H. Gordon, »How Democrats Can Get Tough on China – without Imitating Trump«, in: *Foreign Policy*, 25.6.2019. Aber es findet sich in der amerikanischen Diskussion auch der Rat an die demokratischen Kandidatinnen und Kandidaten, die Rivalität mit China in den Mittelpunkt der außenpolitischen Programmatik zu stellen. Demnach sollen sie diese Konkurrenz innenpolitisch nutzen, um für staatliche Investitionen zu werben, mit denen die technologische Wettbewerbsfähigkeit der USA bewahrt werden soll. So Thomas Wright, »Democrats Need to Place China at the Center of Their Foreign Policy«, *Order from Chaos*, 15.5.2019.

179 Siehe Alan Rappeport, »Trump Touts Progress with China, but Pressure Grows for a Tough Deal«, in: *The New York Times*, 25.2.2019.

180 Als Joseph Biden, der frühere Vizepräsident und Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur, die wirtschaftliche Konkurrenz durch China relativierte, schlug ihm heftiger Gegenwind aus beiden politischen Lagern entgegen. Siehe Nahal Toosi, »Biden Girds for Clash with Trump over China«, in: *Politico*, 5.6.2019.

den Präsidenten und den Kongress, initiiert von einigen Chinaexperten und unterzeichnet von rund 100 weiteren Personen, darunter viele, die in früheren Administrationen mit China befasst waren. Sie raten nachdrücklich davon ab, China als »wirtschaftlichen Feind oder existentielle nationale Sicherheitsbedrohung« zu behandeln und es als Bedrohung zu stilisieren, der überall zu begegnen sei. Für übertrieben halten sie die Befürchtung, China werde die USA als globale Führungsmacht ersetzen, sofern es dies überhaupt als realistisches oder erstrebenswertes Ziel ansehe.¹⁸¹ Vertreter dieser Position, einer Art »smart competition«, warnen davor, jegliche Kooperation mit China aufzugeben und chinesische Einflussgewinne überall verhindern zu wollen. Die bisherige amerikanische Politik in ihrer Mischung aus Kooperation, Abschreckung und Druck war aus dieser Sicht im Ganzen erfolgreich. Sie bedürfe jedoch einer Korrektur, einer Veränderung des Mischungsverhältnisses zugunsten von Druck und Abschreckung, um so auf Chinas stärker merkantilistische Wirtschaftspolitik und seinen wachsenden Durchsetzungswillen in der Außenpolitik zu antworten.¹⁸²

»Competition« ist zum zentralen Topos in der amerikanischen China-Debatte geworden. Die strategische Rivalität mit China entwickelt sich, so scheint es, zum »organisierenden Prinzip der amerikanischen Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik«.¹⁸³ Eine weltweit aktive Außenpolitik bekommt so eine neue Begründung.¹⁸⁴ Das Narrativ der »great power competition« ist jedoch keine Strategie und sagt auch nichts darüber aus, welches die Politikbereiche und Regionen sind, in denen diese Rivalität ausgetragen werden

soll. Sind es alle gleichermaßen, oder gibt es eine interessengeleitete Hierarchisierung? Und was ist das Ziel?¹⁸⁵ Soll die Machtverschiebung zwischen USA und China nach Möglichkeit umgekehrt werden, und sollen zu diesem Zweck alle verfügbaren Mittel eingesetzt und die wirtschaftlichen Beziehungen weitgehend gekappt werden? Soll also umfassender Druck ausgeübt werden wie im Kalten Krieg, als gegenüber der Sowjetunion eine Strategie der Eindämmung verfolgt wurde?¹⁸⁶ Ist das Ziel die langfristige Schwächung Chinas, gar der Regimewandel? Oder muss der Machtzuwachs Chinas als unumkehrbar hingenommen und ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Interdependenz akzeptiert werden? Letzteres hieße, im Verbund mit anderen Staaten ausreichend Gegenmacht zu bilden, um China vor riskanten revisionistischen Schritten abzuschrecken. In welche Richtung auch immer sich die US-Chinapolitik entwickeln wird – ohne die Einbindung anderer Staaten lässt sich weder eine Politik der umfassenden Konfrontation noch eine der kollektiven Gegenmachtbildung betreiben.¹⁸⁷

Konsequenzen für Europa

Ob Präsident Trump wiedergewählt wird oder ob im Januar 2021 eine Demokratin oder ein Demokrat ins Weiße Haus einzieht – eines dürfte sicher sein: Die strategische Rivalität mit China wird die US-amerikanische Außenpolitik in starkem Maße prägen. Washington wird die Welt und damit auch Europa wohl vor allem durch ein »China-Prisma« wahrneh-

181 M. Taylor Fravel et al., »China Is Not the Enemy«, in: *The Washington Post*, 4.7.2019.

182 Siehe Orville Schell/Susan L. Shirk (Chairs), *Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy. Task Force Report*, New York: Asia Society, Center on U.S.-China Relations, Februar 2019. In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen von Kurt M. Campbell/Jake Sullivan, »Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China«, in: *Foreign Affairs*, 1.8.2019. Campbell, unter Präsident Obama Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, war auch Mitglied der Task Force, die den hier zitierten Bericht verfasst hat.

183 Martin Wolf, »The Looming 100-year US-China Conflict«, in: *Financial Times*, 4.6.2019 (»organising principle of US economic, foreign and security policies«).

184 Siehe Stephen Wertheim, »Is It Too Late to Stop a New Cold War with China?«, in: *The New York Times*, 8.6.2019.

185 Die Gefahr ist, wie zu Recht bemerkt wurde, dass die Machtrivalität zum Zweck an sich wird. Siehe Ali Wyne, »America's Blind Ambition Could Make It a Victim of Global Competition«, in: *The National Interest*, 11.2.2019.

186 Diese Position ist zu finden bei Gordon G. Chang, »It's Time for America to Break with China«, in: *The National Interest*, 19.6.2019.

187 Zur Diskussion der (idealtypischen) strategischen Optionen (zu denen noch »accommodation« und »regime change« gehören) siehe Hal Brands/Zack Cooper, »After the Responsible Stakeholder, What? Debating America's China Strategy«, in: *Texas National Security Review*, 2 (2019) 2, S. 69–81; Hal Brands, »The Lost Art of Long-Term Competition«, in: *The Washington Quarterly*, 41 (2019) 4, S. 31–51; siehe auch Nien-chung Chang-Liao, »From Engagement to Competition? The Logic of the US China Policy Debate«, in: *Global Policy*, 10 (2019) 2, S. 250–257.

men.¹⁸⁸ Dies mag dazu führen, dass für die USA, sofern sie stärker als früher auf den Indopazifik und die Einflusskonkurrenz mit China fixiert sind, Krisen in Europa und der europäischen Peripherie zweitrangig werden und die Scheu vor kostspieligen Verwicklungen die Politik in und um Europa prägt.¹⁸⁹ Eher wachsen als nachlassen wird indes der Druck Washingtons auf die Verbündeten, im sich verschärfenden amerikanisch-chinesischen Konflikt Position zu beziehen und sich klar auf die Seite der USA zu stellen.¹⁹⁰ Sollten sich infolge des amerikanisch-chinesischen Weltkonflikts tendenziell zwei »begrenzte Ordnungen« herausbilden, eine von den USA, eine von China dominiert, dann geriete Europa in eine schwierige Lage.¹⁹¹

Die europäische Chinapolitik folgte lange dem »liberalen« integrativen Ansatz. Ihm lagen die optimistischen Erwartungen zugrunde, dass China im Prozess der Integration zu einem konstruktiven internationalen Akteur sozialisiert wird und dass die wirtschaftliche Modernisierung auch eine politische Liberalisierung bewirkt. Die sicherheitspolitische Dimension des chinesischen Aufstiegs spielte im europäischen Politikansatz lange keine nennenswerte Rolle. Doch auch in Europa hat sich der Blick auf China verändert. Die Hoffnung auf politische Liberalisierung hat getrogen. Chinas Einfluss in und auf Europa ist deutlich zu spüren.¹⁹² Mitunter macht er

eine einheitliche Position unmöglich, wenn es um Menschenrechte oder Chinas Ansprüche im Südchinesischen Meer geht. China wird in Europa nicht mehr in erster Linie als wirtschaftliche Chance gesehen. Ausdruck einer veränderten Sicht ist ein Papier der Europäischen Kommission vom März 2019, in dem China je nach Politikfeld als »cooperation partner«, als »economic competitor« und als »systemic rival promoting alternative models of governance« betrachtet wird.¹⁹³ Allerdings bedeutet eine skeptischere Sicht auf China nicht, dass der Nullsummenansatz der Trump-Administration in Europa großen Anklang findet.¹⁹⁴ Chinas Aufstieg berührt die USA und Europa in unterschiedlichem Maße, so dass auch die Bedrohungswahrnehmungen weiterhin voneinander abweichen werden.¹⁹⁵ Zwischen Europa und China besteht weder ein Statuskonflikt noch eine globale Einflusskonkurrenz. Außerdem prägen keine Sicherheitsdilemmata die Beziehung. Die sicherheitspolitische Perspektive ist nicht vorrangig und überschattet daher auch nicht alle Bereiche.

Die USA werden Europa in ihre Chinapolitik einzubinden versuchen, schon um zu verhindern, dass europäische Technologie den weltpolitischen Gegenspieler stärkt. In der auch militärisch relevanten Konkurrenz mit China im Hochtechnologiebereich wollen die USA ihren Vorsprung sichern. Exportkontrollen sind aus Sicht der Trump-Administration ein wichtiges Instrument in der Rivalität mit China. Den Zugang zu fortgeschrittenen, militärisch nutzbaren Technologien zu verweigern gilt als Mittel, den militärtechnologischen Fortschritt Chinas (und Russlands) zu behindern und zu verlangsamen. Ohne die Einbindung gerade auch der europäischen Verbündeten in ein Exportkontrollregime könnte China vielfach auf Hochtechnologie aus Europa abweichen.¹⁹⁶ Ob das die Rückkehr zu einer Art CoCom

188 »Regardless of who is in the White House, European countries must prepare for a world in which they will be viewed by Washington through a China prism – much in the same way that Europe was seen through a Soviet lens during the Cold War.« Noah Barkin, »The U.S. Is Losing Europe in Its Battle with China«, in: *The Atlantic*, 4.6.2019.

189 Diese Befürchtung wurde schon unter Obama im Zusammenhang mit der Hinwendung zu Asien laut. Siehe Sven Bernhard Gareis/Reinhard Wolf, »Home Alone? The US Pivot to Asia and Its Implications for the EU's Common Security and Defence Policy«, in: *European Foreign Affairs Review*, 21 (2016), Sonderheft, S. 133–150.

190 Siehe Andrea Kendall-Taylor/Rachel Rizzo, »The U.S. or China? Europe Needs to Pick a Side«, in: *Politico*, 12.8.2019.

191 John J. Mearsheimer, »Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order«, in: *International Security*, 43 (2019) 4, S. 7–50 (49f), dort auch der Begriff »bounded orders«.

192 Siehe François Godement/Abigaël Vasselier, *China at the Gates: a New Power Audit of EU-China Relations*, London: European Council on Foreign Relations, Dezember 2017; Thorsten Benner et al., *Authoritarian Advance. Responding to China's Growing Political Influence in Europe*, Berlin: Global Public Policy Institute/Mercator Institute for China Studies, Februar 2018.

193 European Commission, *EU-China – a Strategic Outlook*, Straßburg, 12.3.2019. Siehe zudem Andrew Small, »Why Europe Is Getting Tough on China and What It Means for Washington«, in: *Foreign Affairs*, 3.4.2019; Michael Peel/Lucy Hornby/Rachel Sanderson, »European Foreign Policy: a New Realism on China«, in: *Financial Times*, 20.3.2019.

194 Siehe Barkin, »The U.S. Is Losing Europe« [wie Fn. 188].

195 Siehe Scott A. W. Brown, *Power, Perception and Foreign Policymaking. US and EU Responses to the Rise of China*, London/New York: Routledge, 2018.

196 Siehe Dong Jung Kim, »Trading with the Enemy? The Futility of US Commercial Countermeasures against the Chinese Challenge«, in: *The Pacific Review*, 30 (2017) 3, S. 289–308.

bedeutet, scheint auf amerikanischer Seite noch nicht geklärt.¹⁹⁷

Im Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom), dessen Tätigkeit 1994 eingestellt wurde, hatten die USA und ihre Verbündeten zu Zeiten des Ost-West-Konflikts die Exportkontrollen gegenüber den kommunistischen Staaten abgestimmt. Mit der Auflösung des CoCom endete auch die transatlantische Abstimmung bei der Kontrolle zivil und militärisch verwertbarer Technologie, die nach China geliefert wurde. CoComs »Nachfolger«, das institutionell weit lockerere Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, zielt nicht auf bestimmte Länder oder Ländergruppen. An Restriktionen für doppelverwertbare Technologien im Handel mit China hatten die europäischen Verbündeten kein Interesse. Die USA hielten zwar an Exportkontrollen gegenüber China fest. Seit den 1990er Jahren setzte sich aber in Washington die Auffassung durch, strategische Exportkontrollen könnten nur eine sehr beschränkte Rolle spielen und eine zu strenge Handhabung würde die Gewinne und indirekt auch die Innovationsfähigkeit amerikanischer Firmen schmälern.¹⁹⁸

Wenn künftig, wie es scheint, Exportbeschränkungen in der amerikanischen Chinapolitik wichtiger werden, dann haben die USA zwei (sich gegenseitig nicht ausschließende) Optionen, andere Staaten einzubinden. Zum einen kann Washington versuchen, in vermutlich mühsamen Verhandlungen ein mit den Verbündeten abgestimmtes multilaterales Exportkontrollsystem auf den Weg zu bringen. Zum anderen können die USA die extraterritorialen Hebel ihres Exportkontrollsystems und ihrer Sanktionsgesetze nutzen, um europäische Firmen vor die Wahl zwi-

schen dem amerikanischen und dem chinesischen Markt zu stellen. Müssten europäische Firmen eine solche Wahl treffen, wenn sich der amerikanisch-chinesische Konflikt verschärft, hätte dies weitaus gravierendere Konsequenzen als im Fall Irans. China ist nach den USA der wichtigste Handelspartner Europas.¹⁹⁹

Es mag gute Gründe geben, die USA in der Auseinandersetzung mit China bis zu einem gewissen Grad zu unterstützen. Ratsam könnte sein, die Politik gerade bei berechtigten Forderungen im wirtschaftlichen Bereich zu koordinieren und im Rahmen der von Präsident Trump gering geschätzten Welthandelsorganisation gegen chinesische Praktiken vorzugehen.²⁰⁰ Hätte man sich zwischen einer liberalen regelbasierten Ordnung unter vorherrschendem Einfluss der USA oder einer zunehmend von China geprägten internationalen Ordnung zu entscheiden, wäre dieser Entschluss wohl einfach. Doch den USA unter Trump geht es nicht darum, die immer wieder beschworene liberale Ordnung zu bewahren. Stattdessen soll die amerikanische Vorherrschaft gewährleistet bleiben, frei von allen institutionellen Fesseln und jeder Selbstbeschränkung amerikanischer Machtentfaltung.²⁰¹ Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt stellt deutsche und europäische Politik vor die Frage, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen sie die USA in der Auseinandersetzung mit China unterstützen soll. Auch müssen Deutschland und Europa sich darüber klar werden, wie sich im Sinne strategischer Risikoabsicherung zumindest die Fähigkeit zu einer Chinapolitik schaffen lässt, mit der sie ihre Interessen sichern können.

Dort wird die These vertreten, die USA hätten nur geringe Aussichten, sicherheitspolitisch motivierte Handels- und Technologierestriktionen erfolgreich gegenüber China einzusetzen, da andere Länder, allen voran europäische, als Lieferanten einspringen würden.

197 Siehe Christopher Ashley Ford, Assistant Secretary of State for International Security and Nonproliferation, »Remarks at the American Academy for Strategic Education«, Washington, D.C., 12.6.2019. Zu diesen Fragen siehe Aaron L. Friedberg, *Rethinking the Economic Dimension of U.S. China Strategy*, Washington, D.C.: American Academy for Strategic Education, August 2017.

198 Siehe Hugo Meijer, *Trading with the Enemy. The Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

199 Gewiss wären nicht alle EU-Staaten in ähnlichem Umfang betroffen. Gerade Staaten mit einem starken Hochtechnologiesektor dürften von verschärften amerikanischen Exportkontrollen, etwa in der Halbleitertechnologie, in Mitleidenschaft gezogen werden. Hier könnte es sinnvoll sein, dass sich Deutschland mit den Niederlanden und Belgien abzustimmen versucht. Siehe Brigitte Dekker/Maaike Okano-Heijmans, *The US-China Trade-tech Stand-off and the Need for EU Action on Export Control*, Den Haag: The Clingendael Institute, August 2019, S. 20f.

200 Siehe etwa die Überlegungen bei Julianne Smith/Torrey Taussig, »The Old World and the Middle Kingdom: Europe Wakes Up to China's Rise«, in: *Foreign Affairs*, 12.8.2019.

201 Siehe hierzu die Bemerkungen von Minxin Pei, »Is Trump's Trade War with China a Civilizational Conflict?«, in: *Project Syndicate*, 14.5.2019.

Abkürzungsverzeichnis

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
BRI	Belt and Road Initiative
CINC	Composite Indicator of National Capability
CoCom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
IDFC	International Development Finance Corporation
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
TPP	Trans-Pacific Partnership
USAID	U.S. Agency for International Development
USMCA	United States-Mexico-Canada-Agreement
VN	Vereinte Nationen

